

Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa

Resumen



Cada año, cientos de hombres, mujeres y niños suben a embarcaciones atestadas y mal equipadas en un intento de acceder a Europa. Los migrantes parten huyendo de la violencia y la persecución, o bien en búsqueda de mejores oportunidades para sí mismos y sus familias. Muchos no sobreviven al viaje y nunca alcanzan su lugar de destino, como documentan los titulares de los medios de comunicación y confirman diversos informes. Otros son interceptados y devueltos a sus lugares de origen. Los que lo consiguen, pueden verse detenidos hasta que su situación jurídica queda aclarada.

Este fenómeno comenzó a finales de los años ochenta, cuando los países europeos endurecieron sus políticas de inmigración, dificultando así la entrada en sus territorios por vías ordinarias. En 1999, el Tratado de Ámsterdam en su artículo 1, apartado 5, estableció el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea (UE). Desde entonces, la UE ha elaborado normas comunes sobre la gestión de las fronteras, y ha prestado además, a través de Frontex, apoyo operativo a los Estados miembros de la UE. La prevención de la migración irregular, la cooperación con terceros países en la lucha contra la trata de seres humanos y la facilitación de las readmisiones, a la vez que atienden las necesidades humanitarias de los que acceden al territorio europeo, han orientado las políticas recientes de la UE en este ámbito.

En la presente publicación figuran las conclusiones principales del informe de la FRA sobre *Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa*, en el que se abordan los procedimientos de vigilancia fronteriza y desembarco, así como cuestiones generales, como la formación de los guardias de fronteras. Este es el resultado de un proyecto de la FRA sobre el trato dispensado a los ciudadanos de terceros países en las fronteras exteriores de la UE, que formó parte de los programas de trabajo de la Agencia de 2010 a 2012.

El informe se elaboró a partir de una investigación socio-jurídica. La revisión de los marcos jurídicos y de formulación de políticas de ámbito nacional, de la UE e internacional se ha complementado con los trabajos de documentación y la recogida de datos básicos en cinco

Estados miembros de la UE (Chipre, Grecia, Italia, Malta y España), así como en tres terceros países (Marruecos, Túnez y Turquía). Esta labor de recogida de datos primarios consistió en 280 entrevistas exhaustivas, celebradas en el verano y el otoño de 2011, con migrantes, autoridades nacionales, pescadores, capitanes de buques y organizaciones de la sociedad civil encargadas de las llegadas de personas por vía marítima. En el estudio se procuró entrevistar a interlocutores con experiencias recientes y menos recientes relacionadas con este tipo de trayectos migratorios, con el fin de evaluar la evolución de este fenómeno en el tiempo. Además de las entrevistas, se utilizó el método de la observación no participativa para examinar la rutina diaria de la vigilancia de fronteras en los lugares de llegada. La FRA remitió asimismo un cuestionario sobre sistemas de vigilancia en tierra a tres Estados miembros de la UE. Los resultados preliminares de este estudio se analizaron con diversas partes interesadas nacionales en cuatro reuniones organizadas en Atenas, Madrid, Malta y Roma, en noviembre y diciembre de 2011.

La investigación de campo se llevó a cabo en 2011, que resultó ser un año excepcional para el Mediterráneo central, ya que los acontecimientos en Libia y Túnez elevaron el número de llegadas, en especial a Lampedusa.

Frontex asistió a la FRA en la obtención de acceso a los altos funcionarios pertinentes y le facilitó la información relativa a las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex. La FRA visitó dos de estas operaciones en el verano de 2011: *Poseidon Sea* en Grecia e *Indalo* en España, en las que pudo observar la actuación de diversas patrullas marítimas.

En el informe no se describe la situación de los migrantes¹ que llegan a los pasos fronterizos situados en los

1 En el informe se utiliza el término "migrante" para hacer referencia a las personas que llegan por mar, de forma irregular. Este término se emplea ampliamente e incluye también a los refugiados y a otras personas que requieren de protección internacional. El término "solicitante de asilo" alude únicamente a aquellos individuos que han presentado oficialmente la solicitud de asilo.

puertos, con independencia de que se encuentren documentados o no. Por tanto, no se abordan los casos de personas que llegan a un puerto en transbordador, pero que carecen de los documentos de entrada necesarios. Tampoco se trata el asunto de los polizones, es decir, de los migrantes que acceden clandestinamente a una embarcación y no disponen de los documentos necesarios que les permitan desembarcar una vez que se produce la llegada a puerto.

El objetivo de este informe es contribuir, con las conclusiones alcanzadas, a la obtención de soluciones para este fenómeno tan alarmante. Además, hace hincapié en varias medidas concretas que la UE y sus Estados miembros pueden adoptar para abordar las deficiencias específicas identificadas en este estudio. Sin embargo, la FRA cree que sólo un planteamiento global que integre a todos los Estados, organizaciones y otras partes interesadas podrá lograr que se ponga fin al elevado número de víctimas mortales que se registran en el mar.

Conclusiones principales y opiniones de la FRA

El informe de la FRA *Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa* versa sobre aquellas personas que arriesgan su vida tratando de acceder a la UE por mar ya sea en busca de un sueño, o huyendo de la guerra o la persecución. Se aborda la situación de los cuatro Estados miembros de la UE más afectados por las llegadas por mar: Grecia, Italia, Malta y España y, en cierta medida, Chipre. Los migrantes que ponen su vida en peligro cruzando el mar en embarcaciones no aptas para navegar, con la intención de alcanzar las costas meridionales del continente, ponen de relieve una laguna alarmante y sin resolver en la protección de derechos esenciales de las personas en la UE.

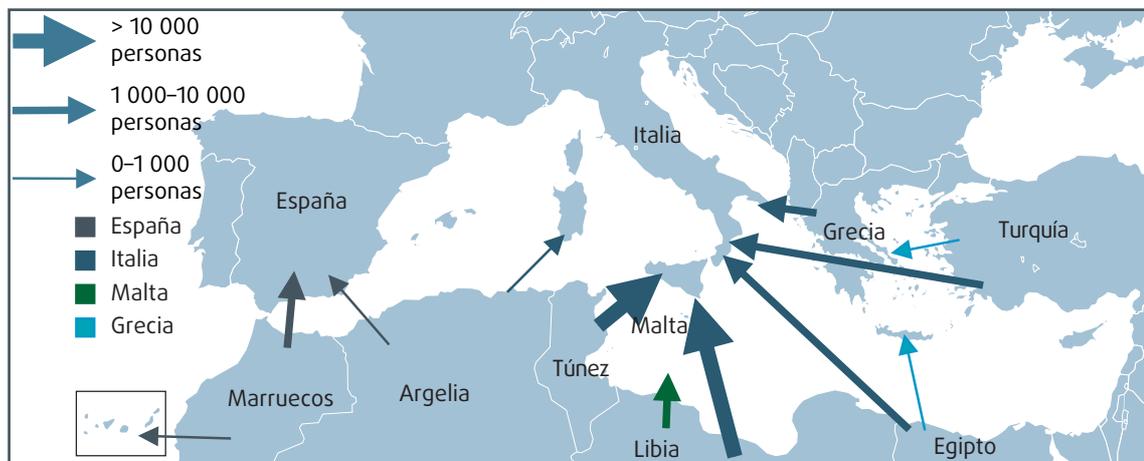
unos 13 millones de personas atraviesan tales fronteras para entrar o salir del espacio Schengen. Más de la mitad de ellos utilizaron para ello los aeropuertos, y menos del 10 % se sirvió de las fronteras marítimas. El número de personas que cruzan las fronteras marítimas del sur de Europa empleando embarcaciones no aptas para navegar ascendió a unas 10 000 en 2010, se elevó a 70 000 en 2011 tras la Revolución del Jazmín en Túnez y la guerra civil en Libia, para caer de nuevo a 20 000 en 2012. La mayoría de estos cruces de fronteras los organizan traficantes. En el mapa que se muestra a continuación se pueden observar las principales rutas utilizadas para el paso de fronteras.

El fenómeno y los riesgos que afrontan las personas que realizan estos trayectos por mar

En términos numéricos, las llegadas por mar constituyen únicamente un pequeño porcentaje de la cifra total de personas que acceden a la UE o al espacio Schengen. Los datos comparables de cruces de fronteras exteriores recabados durante una semana de 2009², permitieron determinar que

El cruce irregular de fronteras marítimas a bordo de embarcaciones no aptas para navegar constituye una experiencia extremadamente peligrosa y es muy habitual sufrir adversidades durante este tipo de trayectos. Los migrantes pueden perderse en el mar, quedarse sin combustible, encontrarse con condiciones de mar gruesa, toparse con problemas en el motor, o sufrir una vía de agua. Además, corren un elevado riesgo de ahogarse.

Incluso antes de hacerse al mar, muchos migrantes se exponen a graves riesgos de abuso y explotación. Así ocurre especialmente en el caso de las mujeres y niñas que esperan en países de tránsito en el norte y el oeste de África antes de tener la oportunidad de iniciar el tra-



Nota: en el caso de Italia, la información relativa al número de migrantes se ha estimado en función de la cifra de embarcaciones procedentes de cada tercer país.

Fuente: datos de las policías nacionales (2012)

2 Consejo de la Unión Europea (2009), *Results of the data collection exercise*, 13267/09, 22 de septiembre de 2009.

yecto hacia Europa. En tales países de tránsito no existen sistemas de protección de refugiados, o bien éstos siguen siendo deficientes.

Teniendo en cuenta los graves riesgos que afrontan los migrantes en los desplazamientos por mar, deben llevarse a cabo todos los esfuerzos posibles por atenuar la necesidad de que emprendan un viaje tan peligroso.

Opinión de la FRA

La UE debería redoblar sus esfuerzos encaminados a consolidar el espacio de protección en los países de tránsito, en estrecha colaboración con el ACNUR y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas. Tales esfuerzos deberían centrarse en el establecimiento de sistemas de asilo eficaces, así como procurar el fomento del Estado de Derecho, la prevención y la protección frente al abuso y la explotación, y el acceso a la justicia de los migrantes que son víctimas de delitos graves.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) debería servirse de su mandato para cooperar con terceros países, con vistas a reforzar sus sistemas de asilo y recepción, así como para emprender acciones encaminadas a la consecución de soluciones duraderas para los refugiados.

Derecho a la vida

El derecho a la vida es uno de los derechos humanos más fundamentales. Está consagrado en el artículo 2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En el contexto marítimo, se ha materializado en el deber de prestar asistencia a las personas que se encuentran en situaciones de dificultad en el mar, así como en las obligaciones de búsqueda y salvamento. El deber de asistencia se aplica a todas las embarcaciones, tanto públicas como privadas. La Organización Marítima Internacional (OMI) publicó, conjuntamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), una guía breve sobre los principios y prácticas de salvamento en el mar aplicables a migrantes y refugiados. En dicha guía figura una lista de comprobación dirigida a capitanes de navíos y administraciones públicas sobre medidas apropiadas³.

Los migrantes entrevistados para este estudio confirmaron que tuvieron una experiencia positiva en sus encuentros con el personal de salvamento. No obstante, sobre todo en el Mediterráneo central, las embarcaciones que transportaban migrantes se mantuvieron a la deriva durante un período de tiempo considerable (en ocasiones superior a una semana), antes de que se procediera al rescate. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa documentó el caso de un barco con migrantes que permaneció en el mar durante dos semanas antes de su regreso a una costa libia⁴.

³ ACNUR Y OMI (2006), Salvamento en el mar: Guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicables a migrantes y refugiados, septiembre, 2006.

⁴ Consejo de Europa, PACE (2012), *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*, Doc. 12895, 5 de abril de 2012.

No existen estadísticas sobre el número de personas que fallecen al cruzar el mar con destino al sur de Europa. El ACNUR estimó que más de 1 500 refugiados o migrantes en situación irregular se ahogaron o se les dio por desaparecidos en 2011 al intentar atravesar el mar Mediterráneo⁵. Los incidentes con mayor número de víctimas mortales tuvieron lugar junto a las costas del norte de África, donde las capacidades de búsqueda y salvamento son limitadas.

Los Estados miembros de la UE han prestado su apoyo a terceros países mediante la provisión de equipos y otros activos para la gestión de fronteras. Un sistema de salvamento operativo en el Mediterráneo es esencial para reducir el número de fallecidos en el mar. Se requiere asimismo que todas las embarcaciones públicas y privadas presten asistencia a los migrantes en situaciones de dificultad en el mar, con arreglo a las instrucciones del centro de coordinación de rescates competente. Sin embargo, el estudio pone de relieve que los capitanes y armadores privados pueden enfrentarse a impedimentos económicos, administrativos o de otra índole a la hora de prestar asistencia a los migrantes o proceder a su rescate.

Opinión de la FRA

Cuando la UE y sus Estados miembros proporcionan activos, equipos y otros recursos para la gestión de las fronteras marítimas a terceros países vecinos, debería otorgarse prioridad a los activos y equipos que pueden utilizarse para potenciar sus capacidades de búsqueda y salvamento.

Los Estados miembros de la UE no deberían sancionar por facilitar la entrada irregular a su territorio a ningún capitán de barco privado que acoja a bordo o preste otro tipo de ayuda a migrantes que se encuentren en embarcaciones no aptas para la navegación y atestadas. La Comisión Europea podría considerar acordar esto en una posible revisión futura de la Directiva relativa a la ayuda a la entrada.

Los Estados miembros de la UE deberían utilizar proyectos piloto para examinar posibles vías de asistencia a embarcaciones privadas, y en particular, a barcos pesqueros, cuando se enfrenten a pérdidas económicas debidas a su participación en operaciones de salvamento.

Intercepción y no devolución

El principio de no devolución prohíbe la devolución de personas a situaciones de persecución, tortura u otro daño grave. Se refleja de manera muy destacada en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificada por todos los Estados miembros de la UE e incorporada al Derecho primario de la UE a través del artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y del artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. En el artículo 4 de la Carta se reitera además la prohibición de la tortura y de las penas y tratos inhumanos o degradantes y en el artículo 19 se prohíbe la devolución a situaciones en las que se corra peligro de ser

⁵ ACNUR (2012), *More than 1,500 drowned or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011*, 31 de enero de 2012.

sometido a tales tratos, de conformidad con la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), a la luz del artículo 3 del CEDH⁶.

El principio de no devolución prohíbe no sólo el retorno de una persona a su país de origen, sino también a otros países en los que se corra el riesgo de ser trasladado posteriormente al país de origen (la denominada devolución «indirecta»). Además, prohíbe las acciones encaminadas al retorno de los migrantes emprendidas en alta mar. Como aclaró asimismo el TEDH, las medidas adoptadas en alta mar cuyo efecto sea el de impedir que los migrantes alcancen las fronteras del Estado de que se trate, o el de hacerles retroceder a otro país, también pueden violar la prohibición de la expulsión colectiva⁷.

La UE y sus Estados miembros han estado considerando cada vez más diversas posibilidades de cooperación operativa con las autoridades encargadas de la gestión fronteriza de terceros países. Esta disposición ha dado lugar a la donación de equipos y otros recursos a terceros países, a la impartición de formación, al refuerzo de capacidades y, en algunos casos, a la puesta en marcha de operaciones conjuntas. En febrero de 2011, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE adoptó 29 medidas encaminadas a reforzar la protección de las fronteras exteriores y combatir la inmigración ilegal, lo que exigió la mejora de las tareas de patrullaje conjuntas con terceros países, incluidas las efectuadas en las fronteras marítimas (medida 4). Las patrullas conjuntas con terceros países, por ejemplo, en el norte o el oeste de África, no eximen a los funcionarios de los Estados miembros de la UE de su obligación de respetar los derechos fundamentales. Siguen estando sometidos a lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE al implementar el Derecho de la UE y han de respetar el CEDH en todas sus actuaciones.

Las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas efectuadas con arreglo al Código de fronteras de Schengen pueden convertirse en cualquier momento en operaciones de salvamento, reguladas por el Derecho internacional del mar. Estos dos tipos de operaciones se encuentran estrechamente interrelacionados: Una operación puede iniciarse como actividad de control de fronteras, y convertirse en una actuación de búsqueda y salvamento unas horas después. Los Estados miembros de la UE han de respetar el principio de no devolución, no sólo en los controles fronterizos, sino también en las operaciones de salvamento, como aclaró el TEDH en el caso *Hirsi*⁸.

Mientras que las medidas de control fronterizo pertenecen claramente al ámbito de aplicación del Derecho de la UE (artículo 79 del TFUE), las operaciones de búsqueda y salvamento están reguladas por el Derecho internacional del mar. En cualquier caso, se encuentran intrínsecamente ligadas al control de la inmigración, sobre todo en lo que se refiere al lugar de desembarco de los migrantes

subidos a bordo de embarcaciones privadas o públicas. Se plantea la cuestión de si las directrices basadas en los derechos fundamentales y relativas a los desembarcos en operaciones de control de fronteras deben aplicarse igualmente cuando se trata de operaciones de salvamento marítimo.

En el caso de los migrantes rescatados o interceptados en alta mar, la ausencia de normas inequívocas en materia de desembarco, y las diferentes interpretaciones de lo que constituye el lugar seguro más cercano, no sólo genera fricciones entre los Estados miembros de la UE, sino que también eleva el riesgo de que los migrantes sean desembarcados en puestos en los que sus vidas y su libertad corran peligro. Aunque la UE había formulado algunas directrices para las operaciones de Frontex mediante la Decisión 252/2010/UE del Consejo, ésta fue declarada nula por el TJCE por motivos de forma⁹.

Opinión de la FRA

Tras la declaración de nulidad de la Decisión 252/2010/UE del Consejo, el legislador de la UE debería adoptar directrices inequívocas sobre el respeto de los derechos fundamentales en el contexto de la vigilancia marítima, y sobre el desembarco de personas interceptadas o rescatadas en el mar, incluida la consideración, en particular, del principio de no devolución. Tales directrices deberían ser aplicables no sólo a las operaciones coordinadas por Frontex, sino también a aquellas que lleven a cabo los Estados miembros de la UE.

Hasta que el Derecho internacional del mar o el Derecho de la UE proporcionen una mayor claridad jurídica respecto al lugar en que los migrantes interceptados o rescatados han de ser desembarcados, todas las partes deberían formular directrices prácticas que permitan una rápida resolución de cualquier caso de disputa, con plena observancia del principio de no devolución. En este sentido, deberían considerarse las oportunidades creativas de acción combinada de todas las partes interesadas, incluida la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo.

Cuando la UE o sus Estados miembros financien o donen equipos y otros recursos marítimos a terceros países, deberían impartir además formación a las autoridades de los países receptores, con el fin de subrayar el uso adecuado de los activos donados, de conformidad con la legislación aplicable en materia de derechos humanos. Los donantes deberían realizar un seguimiento del modo en que los terceros países emplean los equipos y demás recursos que les proporcionan, y debatir cualquier uso inapropiado de los mismos en reuniones bilaterales, actividades de formación o a través de otras vías.

6 TEDH, *Soering v. el Reino Unido*, No. 14038/88, 7 de julio de 1989, paras. 90-91; TEDH, *Hirsi Jamaa y otros v. Italia* [GC], No. 27765/09, 23 de febrero de 2012, para. 114.

7 Para más información véase TEDH, 'Collective expulsions' (expulsiones colectivas), hoja informativa, junio de 2012, disponible en: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6E875E50-67A2-4F67-9C33-815AF6618352/0/Collective_expulsions.pdf.

8 TEDH, *Hirsi Jamaa y otros v. Italia* [GC], No. 27765/09, 23 de febrero de 2012.

9 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), asunto C-355/10 [2012], *Parlamento Europeo v. Consejo de la Unión Europea*, 5 de septiembre de 2012.

Los planes operativos, así como otros documentos de orientación respecto a patrullas u operaciones conjuntas con terceros países, deben formularse de modo que se atenúe tanto como sea posible el riesgo de violación de derechos fundamentales. En particular, en todas las directrices que se elaboren deberían figurar disposiciones inequívocas respecto al uso de la fuerza, la prohibición de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes, y el respeto por el principio de no devolución.

En las evaluaciones de Schengen sobre la vigilancia de fronteras marítimas debería revisarse asimismo si en las instrucciones y la formación impartidas a los funcionarios que realizan las patrullas marítimas se abordan adecuadamente los derechos fundamentales, y en particular, la prohibición de devolver a una persona a situaciones de persecución, tortura u otros daños graves (principio de no devolución), incluidos los casos en los que las patrullas se efectúan conjuntamente con terceros países. A tal efecto, deberían impartirse a los evaluadores las directrices y la formación pertinentes en materia de derechos fundamentales.

Al evaluar la ejecución de la medida 4 (sobre patrullas conjuntas con terceros países) de las «29 medidas encaminadas a reforzar la protección de las fronteras exteriores y combatir la inmigración ilegal», el Consejo de la Unión Europea debería revisar además si las acciones emprendidas fueron plenamente conformes con los derechos fundamentales, y hacer hincapié en toda práctica prometedora en este sentido.

Como buena práctica, cuando sea conveniente, los Estados miembros de la UE deberían considerar la opción de procurar la participación de las organizaciones humanitarias que contribuyen a la provisión de ayuda de emergencia a los migrantes interceptados o rescatados en el mar en los centros de coordinación nacionales y locales.

Sistemas de vigilancia marítima y derechos fundamentales

La vigilancia marítima es costosa. Por tanto, se reforzará la colaboración y la puesta en común de datos entre las entidades que intervienen en actividades de seguimiento como las relativas a la contaminación marítima, la pesca, la migración irregular o el contrabando. Para compartir tal información, la UE prevé crear un entorno común de intercambio de información (CISE) que permitirá los intercambios de los datos de vigilancia recabados con diversos fines¹⁰. No obstante, tal iniciativa plantea cuestiones relativas a derechos fundamentales, sobre todo si los datos personales u otra información «sensible» se almacena y comparte con terceros.

¹⁰ Comisión Europea (2010), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Draft Roadmap towards establishing the Common Information Sharing Environment for the surveillance of the EU maritime domain*, COM(2010) 584 final, Bruselas, 20 de octubre de 2010.

En el ámbito de la gestión de fronteras, los Estados miembros de la UE y los países asociados a Schengen están estableciendo Eurosur como una plataforma para el intercambio de información sobre gestión fronteriza entre sí y con Frontex. Dado el estrecho vínculo existente entre el salvamento y la vigilancia marítimas, debe procurarse el máximo aprovechamiento del potencial para salvar vidas del sistema Eurosur previsto, ya que es probable que pueda proporcionar información sobre las embarcaciones y las personas amenazadas por peligros graves e inminentes que requieran asistencia inmediata.

Eurosur, así como otros sistemas de vigilancia, no se conciben normalmente para recabar y almacenar datos personales, salvo en los casos en que tal funcionalidad se dispone excepcionalmente. No obstante, las fotografías, vídeos y otra información registrada pueden dar lugar, de manera involuntaria, a la captura o la puesta en común de datos personales.

En el terreno de la gestión de fronteras, la UE y determinados terceros países han creado mecanismos de cooperación regional. Un ejemplo de tales iniciativas es la red Seahorse, establecida en buena medida con cargo a fondos de la UE, que conecta España y Portugal con varios países del África occidental. La información de inteligencia sobre movimientos migratorios concretos (incluida la información que se almacena en Eurosur) puede compartirse con terceros países a través de tales redes. Cabe la posibilidad de que las autoridades policiales en dichos terceros países se sirvan de tal información con el fin de emprender acciones que violan los derechos humanos, por ejemplo, aprehender y detener a personas en instalaciones en las que pueden ser sometidas a tratos inhumanos o degradantes.

Opinión de la FRA

La Comisión Europea debería evaluar exhaustivamente las implicaciones en materia de derechos humanos y los riesgos antes de establecer un CISE, y disponer un sistema para examinar de manera periódica la repercusión del CISE en los derechos fundamentales y, en particular, en la protección de los datos personales.

El legislador de la UE debería apoyar el potencial de Eurosur para salvar vidas mediante el refuerzo de las referencias al salvamento marítimo en el reglamento propuesto. El manual de Eurosur debería incluir directrices prácticas respecto al modo de alcanzar tal objetivo. El manual podría recomendar, por ejemplo, que una autoridad nacional gestione sus respectivos centros de Eurosur y de coordinación nacional de salvamento, que los centros de coordinación de salvamento destinen a funcionarios de enlace en el centro de Eurosur nacional, y la creación de un sistema de alerta automática.

El seguimiento de las funciones técnicas y operativas de Eurosur debería complementarse mediante el análisis continuado de su repercusión en los derechos fundamentales. El reglamento propuesto o el manual de Eurosur debería disponer explícitamente que un agente independiente con conocimientos técnicos especializados en materia de derechos fundamentales contribuya a la labor de seguimiento que Frontex ha de realizar.

El manual de Eurosur debería proporcionar a las personas que desarrollen su actividad en los centros nacionales de coordinación unas directrices inequívocas respecto al modo de garantizar el respeto por los derechos fundamentales, así como a la manera de evitar que se recaben, almacenen y compartan de forma involuntaria datos personales, y de atenuar el riesgo de que los datos a los que se alude en el artículo 18, apartado 2 del reglamento propuesto no se compartan con terceros países.

Tratamiento a bordo de embarcaciones de propiedad estatal

Las operaciones de salvamento son peligrosas, y los funcionarios pueden verse expuestos a experiencias traumáticas. El gran número de migrantes que deben ser rescatados, su pánico e impaciencia, junto con su falta de experiencia en el mar, las condiciones meteorológicas y marítimas adversas, las dificultades técnicas inherentes en el traslado de pasajeros de un barco a otro, y los problemas de comunicación convierten a las operaciones de salvamento en situaciones extremadamente complejas y arriesgadas.

El trato de los migrantes a bordo de los buques de salvamento resultó ser, en general, satisfactorio, aunque se observaron diferencias en la cantidad y el tipo de recursos para labores humanitarias de emergencia a bordo de las embarcaciones encargadas del salvamento o la intercepción. Los funcionarios encargados de las patrullas suelen ser varones, lo que genera dificultades cuando deben efectuarse cacheos, y puede limitar además la comunicación con las mujeres migrantes.

La investigación puso de relieve asimismo que comúnmente se admite que las embarcaciones no son adecuadas para llevar a cabo procedimientos de asilo u otros de índole administrativa. En la práctica, la información que se facilita a los migrantes cuando se encuentran a bordo de las embarcaciones de salvamento es escasa o nula. La prioridad consiste en trasladarles a un lugar seguro.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deberían asegurarse de que el personal desplegado en las embarcaciones acceda regularmente a cursos de actualización sobre primeros auxilios, y de que aquéllos que pasan por experiencias traumáticas dispongan de mecanismos adecuados para afrontarlas.

Los Estados miembros deberían asegurarse de que los buques patrulleros desplegados en las rutas empleadas por los migrantes se encuentren equipados con suministros básicos, como botiquines médicos y cantidades suficientes de agua, alimentos y mantas. Como buena práctica, los Estados miembros podrían considerar la opción de colaborar con organizaciones humanitarias en la definición del tipo y la cantidad de suministros para ayudas de emergencia. Los Estados miembros de la UE deberían dotar además de personal femenino las patrullas marítimas, sobre todo cuando exista la probabilidad de que sea necesario embarcar a mujeres a bordo. Bajo ninguna circunstancia deberían los miembros varones del personal encargarse de efectuar cacheos de mujeres migrantes.

Los procedimientos de asilo u otros de índole administrativa los deberían efectuar en todo caso los Estados miembros de la UE en tierra, después de proporcionar a los migrantes ayuda de emergencia e información.

Los migrantes rescatados y subidos a bordo de embarcaciones de propiedad estatal deberán recibir información básica, pero inequívoca y en una lengua que comprendan, relativa al lugar al que se les trasladará y lo que les sucederá posteriormente. Los Estados miembros de la UE podrían considerar la opción de exigir a las tripulaciones que aprendan frases cortas en las lenguas más comunes de los migrantes, y Frontex podría considerar la inclusión de tales frases en sus herramientas de enseñanza de idiomas.

Respuesta humanitaria inmediata a la llegada

Los migrantes que llegan por vía marítima a lugares como la isla de Lampedusa, Malta, las islas del Egeo oriental o la costa de Andalucía suelen requerir de asistencia humanitaria de emergencia, y en concreto, de alimentos, agua, ropa seca, atención médica y un lugar de descanso. Grecia, Italia, Malta y España han establecido diversos sistemas para atender las necesidades de los migrantes en el momento de su desembarco en tierra. Algunos son de alcance más general y cuentan con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) humanitarias especializadas, a diferencia de otros en los que no se da tal colaboración. Aunque, como regla general, todos los recién llegados se someten a un examen médico, sólo dos de los cuatro Estados miembros de la UE investigados llevan a cabo un reconocimiento médico inmediato tras el desembarco.

Casi todos los recién llegados son acogidos en instalaciones cerradas (salvo en el caso de los hospitalizados), al menos durante las primeras horas o días posteriores a su llegada. Ni en la legislación ni en la práctica se disponen alternativas a la detención. Las garantías concebidas para evitar detenciones ilícitas o arbitrarias y derivadas del artículo 5 del CEDH son aplicables igualmente a las personas privadas de libertad a consecuencia de su ingreso en el territorio. Por tanto, tales garantías deberán aplicarse también cuando los Estados miembros hayan optado por abstenerse de aplicar la Directiva relativa al retorno a aquéllos que sean interceptados con ocasión del cruce irregular de las fronteras, conforme está previsto en el artículo 2, apartado 2, letra a) de la Directiva.

En algunos emplazamientos se han creado instalaciones temporales en los puertos de llegada, o cerca de estos. El régimen aplicado en estas primeras instalaciones varía, pero, en la mayoría de los casos se asemeja al régimen de detención, no siendo adecuado para los niños no acompañados, supervivientes de torturas u otras personas particularmente vulnerables. El acceso de las ONG no siempre se garantiza. Aunque las instalaciones temporales están concebidas para estancias breves, el posterior traslado de sus usuarios no se produce necesariamente de forma rápida.

Opinión de la FRA

Como buena práctica, los Estados miembros de la UE deberían colaborar con organizaciones internacionales especializadas y/u ONGs humanitarias en la fase de desembarco, con el fin de prestar asistencia médica y otras ayudas de emergencia lo antes posible a la llegada a tierra.

Con el fin de garantizar una identificación temprana de las personas que necesitan tratamiento médico urgente, un facultativo o una enfermera cualificada debería examinar a cada migrante individualmente en el momento del desembarco.

Las instalaciones utilizadas para albergar a migrantes inmediatamente después de su llegada deberían equiparse de forma que puedan ofrecer una atención y protección adecuadas a los niños no acompañados, a familias y a personas con necesidades específicas, como supervivientes de torturas o presuntas víctimas de la trata de seres humanos. Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de utilizar instalaciones abiertas cuando no exista riesgo de fuga u otros motivos que justifiquen la privación de libertad, o cuando debieran prevalecer ciertas consideraciones de protección, como en el caso, por ejemplo, de los niños no acompañados.

Se anima a los Estados miembros a aplicar las garantías contra la detención arbitraria contenidas en las partes relevantes del artículo 15 de la Directiva relativa al retorno de los migrantes aprehendidos con ocasión del cruce irregular de fronteras marítimas, aun cuando hayan decidido hacer uso de la cláusula opcional prevista en el artículo 2, apartado 2, letra a) de la Directiva.

La Comisión Europea debería aclarar en su informe sobre la aplicación de la Directiva relativa al retorno que los Estados miembros de la UE que optaron por no aplicarla a las personas aprehendidas con ocasión del cruce irregular de fronteras, siguen estando obligados a respetar ciertas partes del artículo 15, apartados 1 y 2 de la Directiva relativa al retorno (tales como las que se refieren a la necesidad de ofrecer alternativas a la detención, al derecho a ser informados, o al derecho a examen judicial), conforme a lo dispuesto en el CEDH y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Además, la Comisión Europea debería recomendar que dichas partes se añadan a las disposiciones consignadas en el artículo 4, apartado 4 de la Directiva, en caso de que ésta se revise en el futuro.

Las condiciones de las instalaciones cerradas que se utilizan para la recepción inicial de los migrantes recién llegados y los procedimientos empleados en las mismas deberían ser revisados periódicamente por órganos independientes dedicados al seguimiento de las detenciones, aun cuando tales instalaciones se utilicen únicamente durante un plazo muy breve de tiempo posterior a la llegada de los migrantes. Las autoridades pertinentes deberían llevar a cabo las recomendaciones de dichos órganos. A las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen asistencia social y jurídica, así como a los organismos internacionales encargadas de trabajar con solicitantes de asilo y/o migrantes, debería otorgárseles un acceso regular a las personas retenidas.

Los Estados miembros de la UE deberían hacer cuanto esté razonablemente en su mano para evitar una estancia prolongada de los migrantes en las instalaciones de recepción iniciales, sobre todo cuando éstas no se encuentren equipadas para estancias de mayor duración. Los niños no acompañados, los supervivientes de torturas y las presuntas víctimas de la trata de seres humanos deberán trasladarse sin demora a los centros apropiados.

Procedimientos equitativos de selección e identificación

Para respetar el principio de no devolución y garantizar que se proporcione la protección y la atención adecuadas a aquellas personas que tienen derecho a las mismas, se deben establecer en las fronteras mecanismos que hagan posible la identificación de los individuos y su asignación a los procedimientos apropiados. Habitualmente, este tipo de procedimientos de protección existen a escala nacional para solicitantes de asilo, presuntas víctimas de la trata de seres humanos, y niños no acompañados. Poco después de la llegada, en los cuatro Estados miembros de la UE investigados, la policía llevó a cabo una entrevista con el fin de identificar al individuo y determinar su posterior situación conforme a la ley. Estas entrevistas de identificación suelen celebrarse sin la presencia de un asesor jurídico y, en algunos casos, también sin la ayuda de intérpretes profesionales.

El acceso a una información fiable es condición previa para que una persona pueda reclamar sus derechos. En el contexto de las fronteras, la falta de información dificulta a aquéllos que necesitan protección internacional la presentación de una solicitud de asilo y, por tanto, eleva el riesgo de devolución. A no ser que se adopten de antemano decisiones inmediatas e irreversibles respecto a un migrante, la provisión de información sobre el asilo resulta más eficaz cuando se lleva a cabo después de que el interesado haya tenido la posibilidad de descansar, y cuando se efectúa teniendo en cuenta la situación del migrante.

Un motivo de preocupación recurrente para el ACNUR consiste en el acceso a los procedimientos de asilo de las personas que llegan a las fronteras. El Comité Ejecutivo del ACNUR, del que forman parte la mayoría de los Estados miembros de la UE, ha subrayado en repetidas ocasiones que, para que se respete el principio de no devolución, no deberían producirse rechazos en las fronteras sin el acceso a procedimientos justos y efectivos para la determinación del estatus y las necesidades de protección de los migrantes¹¹. En 2007, el ACNUR publicó un Plan de Acción de diez puntos, con el fin de ofrecer directrices a los Estados que afrontan la llegada de refugiados en el contexto de los flujos de migración

¹¹ ACNUR, Comité Ejecutivo para la protección internacional de los refugiados, Conclusiones N.º 81 (XLVIII) - 1997 (h); N.º 82 (XLVIII) - 1997 (d); N.º 85. (XLIX) - 1998 (q); N.º 99; (LV) -2004 (l); N.º 108 (LIX) - 2008.

mixtos¹². Presentó además una recopilación de buenas prácticas encaminadas a asistir a los Estados respecto al modo de ejecutar el plan de acción¹³.

En el artículo 20, apartado 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se dispone que los niños que estén temporal o permanentemente privados de su medio familiar tengan derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. En el Código de Fronteras de Schengen no figuran muchas directrices respecto al modo de abordar la situación de los niños no acompañados que llegan a puerto de manera irregular, en comparación con el trato de los niños no acompañados en los pasos fronterizos. Se han producido demoras en la identificación y el traslado de estos menores a las instalaciones adecuadas, y los procedimientos de determinación de la edad no siempre respetan los derechos fundamentales de los niños.

De conformidad con el artículo 79 del TFUE, la UE debe desarrollar medidas optimizadas para luchar contra la trata de seres humanos, y en particular, de mujeres y niños. Los Estados miembros de la UE están obligados a fomentar la formación periódica de los funcionarios que puedan estar en contacto con las víctimas reales o posibles de la trata de seres humanos, según o dispuesto en el artículo 18, apartado 3 de la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos de 2011 (2011/36/UE). En el preámbulo 25 de la misma Directiva se aclara que, entre las personas que han de recibir tal formación, deberían figurar también los guardias de fronteras. En la práctica, la identificación de las víctimas presuntas de la trata de seres humanos en las fronteras resulta difícil. En algunos casos, puede que los migrantes no sean conscientes (aún) de que son objeto de tal abuso, y de que se les explotará al llegar a su lugar de destino. En otras situaciones, los migrantes pasan poco tiempo en las áreas fronterizas, lo que imposibilita el seguimiento de su situación a lo largo del tiempo.

En la frontera, los supervivientes de torturas y las víctimas de otros delitos graves, como los de abuso o explotación sexual, se encuentran en la situación de mayor debilidad desde el punto de vista legal. No suelen existir mecanismos de protección para ellos, salvo que sean víctimas de la trata de seres humanos, personas necesitadas de protección internacional, o menores de edad. Como consecuencia, a menudo, no se les trata como víctimas. Al mismo tiempo, se observó en España una práctica prometedora, que consiste en identificar a las mujeres en situación de riesgo, y ocuparse del seguimiento de sus necesidades de protección.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deberían emprender revisiones periódicas independientes de la eficacia de los sistemas de provisión de información a los migrantes recién llegados. Como buena práctica, las ONG y los organismos internacionales deberían participar en la facilitación de información a dichos migrantes.

Deben establecerse mecanismos eficaces para la determinación de las necesidades de protección internacional en las fronteras. Entre tales mecanismos figuran los que siguen: Garantizar que a todos los funcionarios que puedan entrar en contacto con migrantes se les instruya para remitir las solicitudes de asilo a las autoridades nacionales competentes en la materia; habilitar la posibilidad de presentar solicitudes de asilo en todo momento; y formular las preguntas empleadas en las entrevistas de identificación de modo que pueda determinarse si una persona pudiera pedir o no protección internacional.

Las demoras en la identificación de niños no acompañados, así como su derivación y traslado a las estructuras de recepción adecuadas, deberían reducirse mediante la aplicación de procedimientos de mayor agilidad. Además, en los lugares de llegada, debería disponerse de personal formado que pueda proporcionar información a los menores en un lenguaje adaptado a su edad.

Los procedimientos de determinación de la edad deberían respetar los derechos de niño. De conformidad con el Plan de Acción sobre menores no acompañados, se anima a la EASO a publicar directrices prácticas dirigidas a los Estados miembros de la UE, sobre la manera de efectuar evaluaciones de edad en plena observancia de los derechos fundamentales y a incluir tales directrices en sus actividades de formación.

Los mecanismos de identificación de posibles víctimas de la trata de seres humanos en las fronteras deberían someterse a revisiones periódicas en las que intervenga personal dotado de conocimientos técnicos especializados sobre la lucha contra este tipo de abuso. Tales mecanismos deberían potenciarse, construyendo sobre la base de las lecciones aprendidas, así como de las prácticas prometedoras identificadas en el presente informe.

Deberían establecerse procedimientos en los lugares de llegada encaminados a facilitar la identificación de supervivientes de torturas y víctimas de otros delitos graves, y su remisión a las estructuras pertinentes que puedan prestar la asistencia jurídica, médica y psicosocial necesaria, ya sea en el país anfitrión, o en otro lugar, según convenga en cada caso concreto, teniendo en cuenta la situación específica de la víctima.

¹² ACNUR (2007), *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, enero de 2007, rev. 1.

¹³ ACNUR (2011), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, febrero de 2011.

Las evaluaciones de Schengen sobre las fronteras marítimas de los Estados miembros de la UE deberían determinar asimismo si los funcionarios de policía encargados de la identificación de los migrantes recién llegados reciben las instrucciones adecuadas y cuentan con los equipos apropiados para identificar a los solicitantes de asilo, las víctimas de la trata de seres humanos y los niños no acompañados, y referirlos a los procedimientos nacionales pertinentes.

Derechos fundamentales en el contexto del retorno y la readmisión

A su llegada, a algunas personas se las devuelve rápidamente a su país de partida mediante un procedimiento simplificado. En las fechas en que la FRA llevó a cabo su proyecto de investigación, éste era el caso fundamentalmente de los nacionales marroquíes, tunecinos y egipcios repatriados de Italia o España. La ejecución de procesos simplificados y acelerados de retorno depende de la preparación del tercer país para otorgar prioridad a las solicitudes de readmisión y a tratarlas con celeridad; en dicha preparación influyen numerosos factores, que en parte no están relacionados con la migración irregular¹⁴.

Los acuerdos de readmisión constituyen una herramienta que facilita la ejecución de las repatriaciones, aun cuando deben percibirse como parte de las relaciones bilaterales más generales. Tanto la UE, como cada uno de los Estados miembros, son competentes para celebrar tales acuerdos. Entre 2005 y 2012, la UE suscribió 13 acuerdos de readmisión¹⁵. No obstante, ninguno de estos acuerdos atañe a los países de los que parten las embarcaciones de migrantes con destino a la UE. El acuerdo con Turquía se aprobó en junio de 2012, pero todavía no ha entrado en vigor. La Comisión Europea publicó una evaluación de los acuerdos de readmisión

de la UE en 2011, que presta una atención considerable a los derechos fundamentales y sugiere que se tengan en cuenta garantías concretas a la hora de adoptar futuros acuerdos¹⁶.

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, los acuerdos de readmisión presentan oportunidades y riesgos. Por un lado, un acuerdo puede facilitar el retorno de ciudadanos de un tercer país a su Estado de origen, atenuando así el riesgo de las detenciones y las estancias irregulares de inmigrantes prolongadas. Los acuerdos de readmisión con países de tránsito también pueden utilizarse para facilitar las salidas voluntarias de migrantes en situación irregular que desean regresar a su lugar de origen, pero que pueden no disponer de los documentos necesarios para transitar por un tercer país. De este modo, los acuerdos atenuarían la necesidad de recurrir a expulsiones.

Por otro lado, los acuerdos plantean diversos retos, sobre todo cuando a los ciudadanos de terceros países se les devuelve a un país de tránsito distinto al de su lugar de origen. Tales retos llevaron a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a preparar un informe sobre la cuestión, y a proponer un proyecto de resolución y otro de recomendación, en 2010¹⁷.

La primera cuestión es si existen garantías suficientes para asegurar que un acuerdo de readmisión no da lugar a la expulsión de personas que necesitan protección internacional y, por tanto, eleva el riesgo de devolución. Teóricamente, la legislación nacional en materia de asilo y retorno, y también la de la UE, deben constituir un escudo suficiente frente a tal riesgo. El acervo en materia de asilo no permite la devolución de una persona cuya solicitud de protección internacional se encuentre sometida al examen de las autoridades competentes, aunque en algunos casos, sí permite la expulsión mientras los jueces revisan una resolución negativa¹⁸. La Directiva sobre el retorno incorpora el principio de no devolución, que se aplica asimismo a las repatriaciones de personas aprehendidas al cruzar la frontera de manera ilícita (artículo 4, apartado 4). No obstante, en la práctica, las realidades operativas para garantizar una aplicación rápida de los acuerdos de readmisión pueden dar lugar a una situación en la que se preste una atención insuficiente a estas garantías. Así ocurre especialmente en los casos en que los funcionarios no han recibido instrucciones inequívocas, o cuando las garantías no se incorporan a los acuerdos de readmisión y/o a las directrices operativas dirigidas

14 Cassarino, J.P. (ed.) (2010), *Unbalanced reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington, The Middle East Institute; Balzacq, T. y el Centre for European Policy Studies (CEPS) (2008), *The implications of European neighbourhood policy in the context of border controls (readmission agreements, visa policy, human rights)*, Nota informativa, Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, PE 393.284, Bruselas, marzo de 2008; Roig, A. y Huddleston, T. (2007), 'EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse', *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, nº 3, pp. 363-387.; Trauner, F. y Kruse, I. (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, Bruselas, Documento de trabajo del CEPS, nº 290, abril de 2008.

15 Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistán, Georgia (en orden cronológico). Véase Comisión Europea (2011a), *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Evaluation of EU Readmission Agreements*, Staff working paper, COM(2011) 76 final, SEC (2011) 209, Bruselas, 23 de febrero de 2011 Cuadro 1.

16 Comisión Europea (2011b), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements*, COM(2011) 76 final, Bruselas, 23 de febrero de 2011.

17 Consejo de Europa, PACE, Comité de Migración, Refugiados y Población (2010), *Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, Doc. 12168, 17 de marzo de 2010. Véase asimismo Consejo de Europa, Comité de Ministros (2011), *Reply from the Committee of Ministers to the Recommendation 1925(2010) Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, 7 de abril de 2011.

18 Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (directiva relativa a los procedimientos de asilo), artículos 7 y 39, apartado 3.

a los funcionarios encargados de implementar dichos acuerdos.

La segunda cuestión es si debe exigirse a los países de tránsito que respeten unas normas mínimas respecto al trato de las personas que convengan en readmitir, y si las pruebas de incumplimiento de estas normas deben impedir que se concluya un acuerdo de readmisión. Constituye una violación del principio de no devolución devolver a personas a situaciones en las que se las someta a trato inhumano o degradante (p. ej., en centros de detención), o aquellos casos en los que existe el riesgo de traslado posterior a países en los que el interesado tema fundamentalmente que pueda ser perseguido, o expuesto a otro daño grave. En términos más generales, si se celebra un acuerdo con un país que tenga un historial de violaciones persistentes o graves de derechos humanos, seguirá ejerciéndose presión para implementar el acuerdo, a pesar de los riesgos que esto implica para la persona readmitida.

La tercera cuestión atañe a la protección de datos. Únicamente los datos personales de los repatriados que sean estrictamente necesarios para la readmisión deberán remitirse al país de tránsito. Esta condición reviste especial importancia en el caso de la información relativa al asilo.

Opinión de la FRA

Las garantías de los derechos fundamentales propuestas por la Comisión Europea en su informe de evaluación de 2011 sobre los acuerdos de readmisión vigentes de la UE deberían incluirse en los nuevos acuerdos de readmisión de la UE. Los Estados miembros de la Unión también deberían considerar seriamente tales garantías al negociar dichos acuerdos.

En los casos en los que los Estados miembros de la UE han establecido procedimientos para el retorno inmediato de los migrantes recién llegados, todos los funcionarios implicados deberían recibir instrucciones inequívocas y formación sobre las garantías de los derechos fundamentales que han de observarse durante el proceso.

La UE y sus Estados miembros no deberían celebrar acuerdos de readmisión que engloben a ciudadanos de un tercer país con Estados que presenten un historial de violaciones persistentes y graves de derechos humanos. Cuando, a pesar de todo, los Estados miembros celebren este tipo de acuerdos, estos deberían contener garantías concretas para que el país de readmisión respete los derechos humanos de los repatriados. En los acuerdos también deberían establecerse mecanismos de seguimiento eficaces e independientes.

La información relativa a si una persona solicitó o no asilo no debería trasladarse al país de readmisión. Facilitar tal información contravendría el espíritu del requisito de confidencialidad dispuesto en el artículo 41 de la Directiva sobre los procedimientos de asilo.

Formación sobre derechos fundamentales impartida a guardias de fronteras

Con el fin de aproximar la formación impartida en cada país a los guardias de fronteras, Frontex ha desarrollado un plan de estudios común. El plan, adoptado inicialmente en 2003, y revisado más recientemente en 2012, incluye un conjunto de conocimientos teóricos y prácticos sobre derechos fundamentales que todo guardia de fronteras debe poseer. Con arreglo al artículo 5 del Reglamento revisado de Frontex (UE) n° 1168/2011, los Estados miembros de la UE están obligados a integrar el plan de estudios en la formación nacional impartida a los guardias de fronteras.

Los Estados miembros de la UE han adoptado medidas encaminadas a pasar de la presentación teórica de los derechos humanos a unos métodos docentes que incorporen estos derechos en la práctica laboral diaria de los candidatos a guardia de fronteras, si bien todavía podrían llevarse a cabo más mejoras en este ámbito. Especialmente en el caso de las academias de policía convendría impartir a los funcionarios que vayan a desplegarse en las fronteras una formación sobre cuestiones específicas de derechos humanos que se plantean en el contexto fronterizo, en comparación con los retos en esta materia asociados a la actividad de la policía en general.

Opinión de la FRA

Todas las instituciones nacionales que participan en la vigilancia de fronteras marítimas deberían incorporar en su formación básica las materias pertinentes relativas a derechos fundamentales del plan de estudios común.

Como regla general, tanto las instituciones nacionales de formación como Frontex deberían incorporar los derechos humanos a los materiales docentes que tratan los diferentes aspectos de las operaciones de vigilancias de las fronteras marítimas, en lugar de optar por su enseñanza como una materia independiente.

Se anima a Frontex a promover activamente sus manuales de formación sobre trata de seres humanos y sobre derechos fundamentales, que fueron elaborados en colaboración con diversas organizaciones internacionales y con la FRA, también mediante las actividades de formación dirigidas específicamente a representantes de los Estados miembros de la UE.

Las instituciones nacionales de formación deberían realizar un uso pleno de los manuales de formación sobre derechos fundamentales para guardias de fronteras, desarrollados por Frontex en colaboración con la FRA y otras organizaciones internacionales, así como del manual de formación del ACNUR para guardias de fronteras.

Las instituciones nacionales de formación deberían considerar la creación de un depósito por internet de manuales de formación sobre derechos humanos y legislación sobre refugiados, incluidos los elaborados por el ACNUR, con el fin de facilitar el acceso a los mismos por parte de los alumnos que hayan culminado su formación.

Solidaridad de la UE y Frontex: Retos en materia de derechos fundamentales

La UE ha establecido varias medidas de solidaridad con el fin de asistir a los Estados miembros de la UE más afectados por las llegadas de migrantes. Entre tales medidas figura la financiación de la UE, que actualmente está siendo objeto de reconsideración con el fin de crear dos nuevos fondos: el Fondo de Asilo y Migración, y el Fondo de Seguridad Interior (y en particular, su instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados). El texto del instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados contiene únicamente unas pocas referencias a los derechos fundamentales. Éstos no se abordan entre los objetivos del instrumento y, por tanto, no forman parte de los indicadores propuestos para medir los logros. Al parecer, la asignación de fondos se centra en la seguridad, y se basa en los niveles de amenaza determinados a través de la consulta con Frontex.

Otra herramienta de solidaridad es el apoyo operativo de Frontex. Se dedican recursos considerables a las operaciones coordinadas por Frontex en el mar. Estas operaciones marítimas se han desarrollado fundamentalmente en el Mediterráneo y en el Atlántico oriental frente a la costa occidental africana y unas 50 se habían llevado a cabo a finales de 2012. La mayoría de las operaciones marítimas de Frontex se organizan en el marco de la Red Europea de Patrullas (REP), una red permanente de seguridad regional para las fronteras marítimas meridionales de la UE.

Las operaciones coordinadas por Frontex en el mar han dado lugar a preocupaciones considerables en materia de derechos fundamentales. En respuesta a tales inquietudes, Frontex ha adoptado medidas significativas para fomentar la observancia de los derechos fundamentales, tales como: La especificación de obligaciones concretas en los documentos que rigen cada operación; una mayor prioridad otorgada a los derechos fundamentales en las actividades de formación y la imposición a los agentes invitados desplegados a través de Frontex de la obligación inequívoca de informar de las violaciones de derechos fundamentales que se produzcan. En cualquier caso, sigue habiendo aspectos pendientes que han de ser abordados.

Opinión de la FRA

Por lo que respecta a los futuros fondos para asuntos de interior, deberían procurarse avances prácticos encaminados a garantizar que todas las medidas de la UE que vayan a financiarse con cargo al instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados, parte del Fondo de Seguridad Interior, así como el Fondo de Asilo y Migración sean compatibles con los derechos fundamentales. Esta compatibilidad podría lograrse garantizando que se procure un asesoramiento independiente en materia de derechos fundamentales en las etapas esenciales de programación, implementación del proyecto y evaluación. Además, debería figurar una referencia expresa a los derechos fundamentales en la parte operativa del instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados del Fondo de Seguridad Interior.

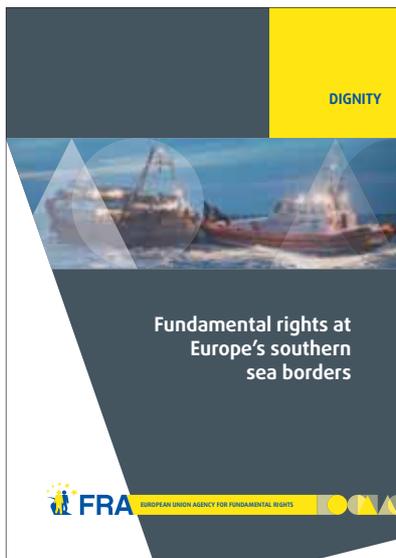
En lo que atañe a las operaciones marítimas coordinadas por Frontex, los planes operativos deberían seguir reflejando el contenido de las directrices incluidas en la Decisión 2010/252/CE del Consejo, hasta que se sustituya por un nuevo instrumento. En los informes de evaluación de las operaciones de Frontex deberían examinarse asimismo los retos, incidentes y prácticas prometedoras relacionados con los derechos fundamentales en cada operación.

Los planes operativos de Frontex deberían contener instrucciones y procedimientos inequívocos para los funcionarios informadores acerca de la manera de remitir las solicitudes de asilo, así como otros datos importantes en materia de protección, recabados durante la entrevista informativa, a las autoridades nacionales en materia de asilo o a otra autoridad competente, con el consentimiento de los entrevistados.. Si se encuentra presente en el área operativa, la EASO debería impartir formación y orientación a los funcionarios informadores, con el fin de capacitarles para reconocer las solicitudes de asilo y remitir éstas a las autoridades pertinentes.

Los Estados miembros de la UE en los que se lleven a cabo las operaciones coordinadas de Frontex deberían asegurarse de que se impartan directrices prácticas sobre las cuestiones relativas a los derechos fundamentales de cada operación específica a los agentes invitados y, cuando resulte posible, deberían procurar la participación de organizaciones internacionales y entidades humanitarias o de otra índole que se ocupen de la cuestión de los derechos fundamentales a escala de cada Estado miembro. Frontex debería promover tanto la provisión de las directrices como la participación de los relevantes organismos.

Frontex y los Estados miembros de la UE en los que se desarrollen operaciones coordinadas por dicha agencia deberían definir un kit normalizado de artículos para la ayuda de emergencia en todas las embarcaciones desplegadas en el área operativa que puedan recibir migrantes a bordo. Estos kits deberían determinarse con arreglo a las necesidades específicas del área operativa en cuestión. En su caso, debería procurarse la ayuda de organizaciones humanitarias para determinar el contenido de dichos kits de emergencia.

Se anima a la Red Europea de Patrullas a debatir regularmente los retos relativos a los derechos fundamentales y a la vigilancia marítima, y a promover las buenas prácticas en este terreno.



En el presente informe de la FRA se examinan las condiciones existentes en las fronteras marítimas del sur de Europa en lo relativo a los derechos más fundamentales de una persona, el derecho a la vida y el derecho a no ser devuelto a situaciones de tortura, persecución o trato inhumano. Se analizan los procedimientos de vigilancia fronteriza y desembarco, además de cuestiones generales como las políticas de la UE, la formación y las operaciones coordinadas por Frontex y se examinan las prácticas dentro de los Estados miembros de la UE en los que se ha llevado a cabo la investigación: Chipre, Grecia, Italia, Malta y España. Mediante la determinación de los retos relacionados con los derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa y la identificación de las prácticas prometedoras, el presente informe tiene el objetivo de ofrecer asesoramiento a los legisladores de la UE y a los profesionales en ejercicio en este ámbito, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros.

Para más información:

Respecto al informe completo de la FRA sobre los Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa véase:
<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>.

Una visión general de las actividades que la FRA lleva a cabo en terceros países en las fronteras externas de la UE puede consultarse en:
<http://fra.europa.eu/en/project/2011/treatment-third-country-nationals-eus-external-borders-protecting-fundamental-rights-eu>.



Oficina de Publicaciones

FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA © Agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea, 2013

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



TK-31-13-807-ES-C

doi:10.2811/39002