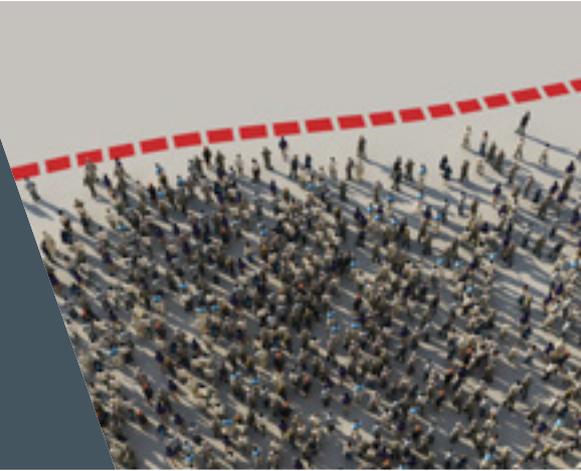


Guía sobre cómo reducir el riesgo de devolución en la gestión de fronteras exteriores cuando se trabaja junto con o en terceros países



Finalidad de la guía

La presente guía sobre cómo reducir el riesgo de devolución en situaciones de gestión de fronteras tiene por objeto servir de apoyo a la UE y a sus Estados miembros en la aplicación de las medidas de gestión integrada de fronteras con la asistencia de terceros países. Pretende asimismo reducir los posibles riesgos de que se le exijan responsabilidades. No se trata de una guía completa, y los Estados miembros deben cumplir todas las obligaciones aplicables tanto dentro como más allá del ámbito de aplicación de estas directrices, incluidas aquellas establecidas en la legislación internacional, europea y nacional.

La guía se centra en las situaciones de gestión de fronteras en las que la responsabilidad de las posibles violaciones de los derechos fundamentales no está clara, en particular en las actividades que se llevan a cabo con la asistencia de terceros países. No aborda aquellas situaciones en las que existe una jurisprudencia reiterada. Establece diez sugerencias de medidas prácticas.

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ha desarrollado esta guía basándose en su informe *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* (en inglés). Tanto el informe como la guía se han beneficiado en gran medida de las contribuciones que los expertos realizaron en la reunión celebrada en Viena el 14 de marzo de 2016.

Principio de no devolución

El principio de no devolución es una pieza clave del sistema de derechos fundamentales de la UE, contemplado en el artículo 78, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la UE. Los artículos 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta) también recogen la prohibición de devolución, que se desarrolla en el Derecho derivado de la UE. Estas disposiciones reflejan fundamentalmente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de los Estados miembros de la UE.

Respecto a los refugiados, el principio de no devolución establecido en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es la piedra angular del sistema jurídico internacional para su protección. Dicho documento prohíbe el retorno de los refugiados a lugares donde corran el riesgo de ser perseguidos, contemplando la misma protección para los solicitantes de asilo que esperan una resolución final a su solicitud.

Respecto a todas las personas, con independencia de su estatuto jurídico, el principio de no devolución es un elemento central de la prohibición de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes consagrado en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984 y el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), tal como ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No cabe derogación, excepción ni limitación alguna a dichas disposiciones.

El acervo europeo en materia de asilo prohíbe asimismo el retorno de una persona a un riesgo real de daño grave derivado de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado.

El principio de no devolución no sólo prohíbe la devolución, expulsión o extradición a un país en el que la persona pueda estar en riesgo de ser perseguida o de sufrir algún otro daño grave (devolución directa) sino también a aquellos países en que las personas podrían verse expuestas a un riesgo grave de expulsión posterior a dicho país (devolución indirecta).

La prohibición de devolución se aplica asimismo a la actuación en las fronteras y en el mar.

La conducta que puede provocar una devolución también puede implicar violaciones de otros derechos fundamentales, como el derecho a ser oído, el derecho a la tutela judicial efectiva o la prohibición de expulsión colectiva.

Gestión integrada de fronteras

La actuación de la UE y de sus Estados miembros en materia de control de fronteras exteriores está guiada por el concepto de gestión integrada de fronteras. Dicho concepto promueve un modelo de control de acceso en cuatro etapas, que incluye:

- medidas en terceros países (como la prestación de asesoramiento y formación);
- la cooperación con los países vecinos;
- medidas en la propia frontera exterior;
- medidas dentro del territorio, entre las que se incluye el retorno.

Al aplicar las medidas de gestión integrada de fronteras junto con o en terceros países, los Estados miembros de la UE pueden verse implicados en actividades en las que las obligaciones en materia de derechos fundamentales derivadas de la Carta, y en particular de la prohibición de devolución, no estén claramente establecidas.

Responsabilidad del Estado

La Carta resulta de aplicación tanto para la UE como para los Estados miembros cuando actúan dentro del ámbito de aplicación de la legislación europea. Esto incluye asimismo la actuación en la frontera o fuera del territorio de la UE.

El artículo 1 del CEDH obliga a los Estados a garantizar los derechos del Convenio a toda persona bajo su

jurisdicción. Los Estados también podrán ejercer su jurisdicción cuando operen fuera de su territorio.

Con arreglo al Derecho internacional, todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado genera su responsabilidad internacional. Una conducta es ilícita cuando viola una obligación internacional del Estado y cuando pueda atribuirse a dicho Estado. La responsabilidad del Estado puede generarse excepcionalmente cuando un Estado ayuda o asiste, dirige y controla o coacciona a otro Estado para implicarse en una conducta que viola las obligaciones internacionales.

Las posibles consecuencias jurídicas para los Estados miembros que solicitan la asistencia de terceros países para evitar la llegada de inmigrantes a la UE dependen de las circunstancias individuales de cada operación y de factores como el ejercicio del control *de iure* o *de facto* sobre una persona o el grado de influencia ejercido por el Estado miembro de la UE en la actuación del tercer país. Aunque sea de forma excepcional, no puede excluirse completamente la responsabilidad de los Estados miembros de la UE.

Diez sugerencias de medidas prácticas en situaciones de gestión de fronteras

1. Realizar un examen previo y supervisar la situación en materia de derechos humanos en el tercer país

Al considerar el despliegue de expertos en documentos o de funcionarios de enlace en terceros países o en los casos en que se prevea una cooperación operativa con un tercer país que pueda implicar la interceptación de inmigrantes y/o su desembarco en un tercer país, los Estados miembros de la UE deberían realizar una evaluación cuidadosa de la situación de los derechos humanos en dicho país. Dicha evaluación permitiría al Estado miembro de la UE evaluar las posibles implicaciones en materia de derechos fundamentales y calibrar sus actividades previstas con el fin de evitar o reducir el riesgo de participación en un comportamiento que pudiera violar derechos humanos.

La evaluación debería basarse en una amplia gama de fuentes e incluir información sobre el acceso al asilo y sobre el tratamiento de personas que necesitan protección internacional. Los principios establecidos en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 656/2014 sobre las operaciones marítimas coordinadas por Frontex pueden emplearse como orientación. El control



periódico de la situación permitiría ajustar la intervención operativa en caso de que se produjeran cambios.

2. Aclarar las responsabilidades y los procedimientos en los acuerdos celebrados con terceros países.

Los acuerdos celebrados con terceros países podrían incluir normas sobre la asignación de responsabilidad, prestando atención al hecho de que los terceros países pueden no estar vinculados por las mismas obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados miembros de la UE. Los acuerdos relativos al despliegue de expertos en documentos o funcionarios de enlace de inmigración en aeropuertos de terceros países para dar apoyo a las compañías aéreas a la hora de decidir si permiten embarcar o no en un avión a un pasajero podrían incluir orientaciones sobre a dónde remitir a a las que no se les permite embarcar en un avión y que expresan temor a un daño grave o persecución y/o sobre si existen indicaciones claras de la existencia de un riesgo real de devolución.

3. Abstenerse de pedir a terceros países que intercepten a inmigrantes en caso de que exista un riesgo real de daño

No se debería pedir a terceros países que intercepten a personas en movimiento antes de que alcancen la frontera exterior de la UE, cuando se conoce o debería conocerse que, en caso de ser interceptadas, esas personas se enfrentarían a una persecución o a un riesgo real de sufrir otros daños graves.

4. Proporcionar formación en materia de derechos fundamentales al personal desplegado en terceros países

El personal desplegado en terceros países como funcionarios de enlace o como expertos en documentos debería recibir una formación y estar equipado con los conocimientos y las capacidades necesarios para entender si y en qué modo puede verse implicado el principio de no devolución en las operaciones en las que participan.

5. Ofrecer formación en materia de derechos humanos a los funcionarios de terceros países

Los funcionarios de terceros países que actúen como contacto o que den apoyo operativo a las medidas de gestión integrada de fronteras llevadas a cabo en terceros países deberían ser conscientes de las exigencias en materia de derechos humanos, en particular de aquellas que derivan del principio de no devolución. Esto es importante, por ejemplo, en los casos en que los funcionarios de terceros países operan a bordo de recursos de Estados miembros de la UE desplegados para mejorar la capacidad de vigilancia fronteriza de los terceros países.

6. Aclarar las responsabilidades en los planes operativos

Los planes operativos, así como otros documentos de orientación de patrullas u operaciones conjuntas con países terceros, deberían formularse de modo que se reduzca tanto como sea posible el riesgo de violación de los derechos fundamentales. En particular, deberían contener disposiciones claras respecto al uso de la fuerza, la prohibición de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes, y el respeto del principio de no devolución.

7. Incorporar los derechos fundamentales en las actividades de capacitación

La formación y otras actividades de capacitación ofrecidas a terceros países en el ámbito de la gestión de fronteras deberían incluir e incorporar la legislación en materia de derechos humanos y refugiados. En los casos en que los recursos y los equipos se donen a terceros países, ello deberá ir acompañado de la formación de las autoridades del país receptor, con el fin de subrayar su uso correcto de conformidad con la legislación aplicable en materia de derechos humanos. Los donantes deberían realizar un seguimiento sobre el modo en que los países terceros emplean los equipos y demás recursos que les proporcionan, y discutir cualquier uso inapropiado y sus consecuencias en reuniones, actividades de formación o a través de otras vías.

8. Adoptar decisiones de forma individual aplicando las garantías adecuadas

La legislación europea exige una evaluación individual antes de adoptar una decisión que autorice o no la entrada

de un nacional de un tercer país en el territorio de uno de los Estados miembros de la UE. Aunque la profundidad de dicho examen depende del procedimiento específico, en todos los casos deben respetarse las garantías básicas, tales como la asistencia lingüística y jurídica, y la tutela judicial efectiva. Para lograr esto, la evaluación individual debería llevarse a cabo en tierra, puesto que es habitual que las condiciones previas necesarias para identificar las necesidades de protección y las vulnerabilidades no puedan cumplirse a bordo de un buque.

9. Desembarcar a las personas rescatadas en el mar en un lugar en el que estén seguras

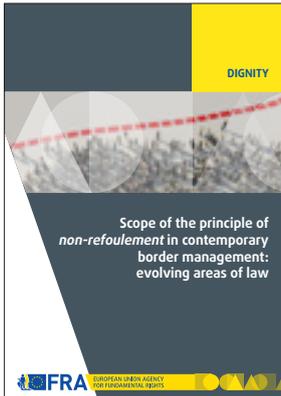
En la medida en que esto no ponga en peligro las vidas de las personas, no se debería ordenar a los buques a los que se solicita que rescaten inmigrantes en el mar que los desembarquen en países en los que sus vidas y libertades puedan verse amenazadas, tal como sugieren las directrices relativas al trato de personas rescatadas en el mar, elaboradas en 2004 por el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional. En caso necesario, podrían utilizarse para la identificación de un lugar seguro los buenos oficios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

10. Facilitar el acceso a la protección internacional en las fronteras

De acuerdo con el acervo Schengen y de asilo de la UE, los guardias de fronteras deben recibir formación así como la información relevante en materia de asilo. Esto garantizará que las personas que lleguen a la frontera exterior y puedan necesitar protección internacional sean informadas, y que aquellas que deseen solicitarla sean remitidas a las autoridades nacionales pertinentes, teniendo en cuenta que las necesidades de protección internacional no se limitan a determinadas nacionalidades. Debería hacerse un uso pleno de los módulos de formación y de las herramientas prácticas existentes desarrollados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), en colaboración con la FRA, Frontex y ACNUR, como la herramienta para los funcionarios de primer contacto sobre el acceso a procedimientos de asilo.

El acceso a procedimientos de asilo debe darse tanto en la legislación como en la práctica. En los casos en que los Estados miembros de la UE hayan construido vallas en la frontera, deberán existir puntos accesibles en los que las personas puedan solicitar protección internacional de forma segura.





Los Estados miembros de la UE participan cada vez más en actividades relacionadas con la gestión fronteriza que tienen lugar en alta mar, en terceros países o en colaboración con estos, y en las fronteras de la UE. Dichas actividades conllevan el riesgo de vulnerar el principio de *no devolución*, la piedra angular del régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados, el cual prohíbe devolver a los refugiados a lugares donde corran el riesgo de ser perseguidos

En la presente guía, que conforma una herramienta práctica desarrollada en colaboración con expertos durante una reunión celebrada en Viena en marzo de 2016, se recogen sugerencias específicas sobre cómo reducir el riesgo de *devolución* en dichas situaciones.

La guía también se ha incluido en «*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*», un nuevo informe de la FRA que trata este tema.

Más información:

Para acceder al informe de la FRA que contiene esta guía – *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* – ver <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

- FRA (2016), *Asylum and migration into the European Union in 2015*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (EN, FR)
- FRA-ECtHR (2014), *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV, TR)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european>; <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european-o> (DE, EN, FR, IT, NL)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (BG, DE, EL, EN, ES, FR, HU, PL, SK)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (EN); <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (DE, EL, EN, ES, FR, IT)

Para conocer las actividades de la FRA en materia de asilo, migración y fronteras, consulte <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

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



Oficina de Publicaciones

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2016
Ilustraciones: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-703-4, doi:10.2811/136644
PDF: ISBN 978-92-9491-713-3, doi:10.2811/748788