

Manual **VEGA:** Menores en los aeropuertos

**MENORES DESPLAZADOS EN SITUACIÓN DE RIESGO
ORIENTACIONES PARA GUARDIAS DE FRONTERAS**



Manual **VEGA:**

Menores en los aeropuertos

**MENORES DESPLAZADOS EN SITUACIÓN DE RIESGO
ORIENTACIONES PARA GUARDIAS DE FRONTERAS**



Plac Europejski 6
00-844 Warsaw, Poland

Tel. + 48 22 205 95 00
Fax + 48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu
www.frontex.europa.eu

© Frontex, 2015
Varsovia, junio de 2017

Print

TT-02-17-558-ES-C
ISBN 978-92-95213-42-5
doi:10.2819/341106

PDF

TT-02-17-558-ES-N
ISBN 978-92-95213-22-7
doi:10.2819/43411

Índice

Cómo utilizar este manual #5

Prólogo #7

1. Definiciones #11

- 1.1. Menor/Niño #13
- 1.2. Menores desplazados en situación de riesgo #13
- 1.3. Menores acompañados #15
- 1.4. Menores no acompañados #16
- 1.5. Menores separados #16
- 1.6. Trata de menores #18
- 1.7. Tráfico ilícito de menores #19
- 1.8. El interés superior del menor #21
- 1.9. Protección y mecanismos nacionales de derivación #22

2. Orientaciones operativas #23

- 2.1. Introducción #25
- 2.2. Trato con menores #26
- 2.3. Atención prestada a menores en las instalaciones fronterizas #29

3. Menores acompañados y separados #31

- 3.1. Al aproximarse al puesto de control y en el control de primera línea #33
- 3.2. Control de segunda línea #38
- 3.3. Zonas de tránsito y controles en las puertas de embarque #44
- 3.4. Decisiones definitivas y derivaciones #44



4. Menores no acompañados #47

- 4.1. Al aproximarse al puesto de control y en el control de primera línea #49
- 4.2. Control de segunda línea #51
- 4.3. Decisiones definitivas y derivaciones #53

5. Información adicional #57

- 5.1. Recogida de datos #59
- 5.2. Protección de datos #59
- 5.3. Representación consular de terceros países #60
- 5.4. Procedimientos de la compañía aérea relativos al tratamiento de los menores no acompañados #61

6. Protección y mecanismos nacionales de derivación #63

7. Glosario #69

Cómo utilizar este manual

Las recomendaciones incluidas en el presente manual tienen por objeto reforzar la sensibilización de los guardias de fronteras en relación con los niños (menores) que cruzan las fronteras exteriores aéreas de la Unión Europea (UE), vayan acompañados o no. Con ello se puede mejorar la identificación de los menores desplazados que se encuentran en situación de riesgo en los aeropuertos, al tiempo que se garantiza el respeto de sus derechos y se potencian las medidas adoptadas contra las amenazas delictivas a su bienestar.

El manual incluye acciones operativas adecuadas para los controles de entrada, tránsito y salida, que están diseñadas sin tener en cuenta la posible, aunque escasa, presencia *in situ* de agentes especializados en derechos o protección de menores. Asimismo, las orientaciones intentan reflejar y garantizar en todo momento un enfoque basado en los derechos del niño, sin dejar de lado las necesidades y obligaciones concretas de las actividades de los guardias de fronteras.

El manual va dirigido a guardias de fronteras con experiencia, y se fundamenta en los principios del interés superior del niño y de la protección de los menores en las fronteras.

Las orientaciones deben aplicarse:

- ♦ De conformidad con la normativa nacional y las atribuciones de la guardia de fronteras del país de acogida.
- ♦ Teniendo en cuenta que las medidas que propone Frontex engloban todas las actividades de control fronterizo hasta el momento en el que, según las circunstancias, se hace patente la sospecha razonable de que un menor está en situación de peligro. A partir de ese momento se aplicarán el mecanismo



de derivación y la investigación inicial, de conformidad con la legislación nacional pertinente relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las personas vulnerables, en particular el interés superior del niño, que debe ser una consideración esencial, junto con el principio de no devolución (1).

Se invita a todos los guardias de fronteras a comprobar *in situ* los puntos presentados en estas orientaciones y a enviar sus recomendaciones o comentarios a la siguiente dirección de correo electrónico de Frontex:

VEGA.Children@frontex.europa.eu

Asunto: «VEGA Children Handbook, comments».

(1) «Devolución» significa la expulsión de personas que tienen derecho a ser reconocidas como refugiados. El principio de no devolución se estableció por primera vez en 1951, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (UNCRSR), artículo 33, apartado 1, en el que se establece: «Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas».



Prólogo

Los niños, por su edad y nivel de madurez, suelen correr mayor riesgo de ser objeto de abusos que los adultos. Las redes de delincuencia internacionales vinculadas a la migración irregular han adquirido un mayor grado de sofisticación durante los últimos veinte años. Aunque la naturaleza del tráfico ilícito y la trata de menores hace difícil disponer de cifras exactas, la mayoría de los analistas coinciden en que se ha producido un aumento en estas categorías de delincuencia transfronteriza [el informe mundial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) correspondiente a 2012 indica que un 27 % de las víctimas de trata identificadas entre 2007 y 2010 eran menores, frente al 20 % del período entre 2003 y 2006]. El conjunto de datos estadísticos más reciente de Eurostat, publicado en octubre de 2014, muestra que el 17 % del total de víctimas de trata registradas por edad en la Unión Europea tenía entre 12 y 17 años de edad.

Además, cada país tiene su propia interpretación y categorización del fenómeno de los menores afectados por la delincuencia transfronteriza.

En este contexto, la función principal de los guardias de fronteras es identificar a los niños en particular situación de riesgo; estos agentes desempeñan también un papel crucial para garantizar que estos menores, con independencia de su edad, sean derivados a las autoridades y los servicios apropiados responsables de su protección y bienestar ulteriores, al tiempo que detectan y obstaculizan las actividades de los intermediarios, los traficantes y los tratantes de personas. La información reunida durante esta etapa suele ser crucial para la labor policial de dismantelar las redes de delincuencia internacionales.



No resulta fácil mantenerse al día sobre la actividad de los delincuentes y sus cambiantes métodos de actuación; para saber identificar a un menor en situación especial de riesgo se requieren unas destrezas especializadas de las que tal vez no se disponga en los numerosos puntos de entrada de la Unión Europea. Además, la gestión de los casos de menores vulnerables (incluido el modo en que se les habla y se dirige uno a ellos, y el modo de tratarles sin vulnerar su integridad, sus derechos o sus intereses) es una cuestión espinosa en la mayoría de los países del mundo y que presenta dificultades ulteriores para todos los servicios de guardia de fronteras.

El propósito del manual de Frontex es abordar estas deficiencias y respaldar los procesos clave relativos a la identificación de los menores desplazados y en situación de riesgo, así como los relativos a la activación de mecanismos de derivación a las autoridades competentes. Hay numerosos estudios previos sobre el bienestar, la protección y la derivación de los menores considerados en situación de riesgo, pero ninguno ofrece elementos específicos de orientación práctica sobre el cumplimiento de la ley. Tampoco ofrecen perspectivas sobre las actividades fronterizas a los guardias de fronteras, que a menudo desempeñan un papel fundamental en el inicio de estos procesos y en el desmantelamiento de las organizaciones delictivas asociadas.

El objetivo central del manual es aumentar la eficacia de la «protección de los menores desplazados» de una manera exhaustiva y operativa.

Tomando como base los conocimientos de los principales expertos europeos, así como la experiencia acumulada de decenas de guardias de fronteras, el presente manual cubre todos los aspectos de los controles de entrada, tránsito y salida en los casos de migración irregular y delincuencia transfronteriza con presencia de menores en aeropuertos.

El contenido se ha concebido para que los guardias de fronteras puedan aplicarlo fácilmente y está muy orientado al cumplimiento de la ley, al tiempo que cubre los aspectos pertinentes de la integridad de los menores y sus necesidades de protección.

Aunque está dirigido principalmente a los servicios de guardia fronteriza, el manual también debería ser de interés para otras personas, desde el personal de aeropuertos y líneas aéreas responsable de los menores no acompañados (MNA) durante los vuelos, al personal de los centros de acogida y otros servicios y agencias, tanto estatales como privados, que podrán encontrar recomendaciones sobre el modo de abordar la difícil cuestión de los menores en situación de riesgo.

1. Definiciones



A efectos del presente manual, se aplicarán las siguientes definiciones:

1.1. Menor/Niño

Con arreglo a las normas jurídicas y la legislación pertinentes a escala internacional y europea, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la legislación que le sea aplicable, la mayoría de edad se alcance antes.

Habitualmente, las expresiones «edad inferior a la mayoría legal» o «menor» pueden utilizarse también para describir a cualquier persona menor de 18 años de edad. La mayoría de las líneas aéreas clasifican también a los niños menores de tres años como «bebés». En realidad, lo que importa es entender quién es el sujeto de este trabajo, y no el nombre que debe recibir.

Cuando la edad de una persona es incierta y hay motivos para creer que pueda ser un menor, deberá ser tratado como tal y, en caso necesario, facilitarle de inmediato asistencia, apoyo y protección hasta que se realice la debida evaluación de edad (es decir, presunción de minoría de edad). En consecuencia, si hay alguna duda debe garantizarse siempre la presunción de minoría de edad y, por tanto, un trato correspondiente a un menor.

1.2. Menores desplazados en situación de riesgo

Los niños son, por naturaleza, más vulnerables que los adultos. En función de su edad y su grado de madurez, los menores dependen, en mayor o menor medida, de los adultos para satisfacer sus necesidades básicas. Algunos de los menores que cruzan las fronteras exteriores de la Unión Europea son más vulnerables



que otros. Cuando no reciben la protección y los cuidados adecuados, o cuando sus derechos como menores están en peligro, reciben el nombre de menores «en situación de riesgo». Estos niños son una prioridad para los guardias de fronteras, aunque nunca es fácil emitir un juicio al respecto, incluso para los más expertos en la materia.

El Grupo de trabajo interinstitucional sobre menores desplazados (*) ha acordado una definición para los casos en los que debe considerarse «desplazado» a un menor. El Grupo acordó un concepto amplio que engloba a menores con antecedentes y experiencias diferentes. La definición es la siguiente: *«Menores que se desplazan por diversos motivos, de forma voluntaria o involuntaria, dentro de un mismo país o entre países, con o sin sus progenitores u otros tutores, y cuyos desplazamientos, aunque pueden brindarles oportunidades, también pueden colocarles en situaciones de riesgo (o de mayor riesgo) de explotación económica o sexual, abusos, abandono y violencia. La migración entraña riesgos especiales para los menores».*

Los menores en situación de riesgo se definen en general como aquellos que carecen de protección y cuidados, y cuyas necesidades y bienestar básicos (comida, agua, ropa, alojamiento, medicamentos, etc.) no están satisfechos. En consecuencia, estos menores pueden no llegar nunca a desarrollar su potencial pleno desde el punto de vista físico, social, emocional o mental. En tales situaciones son especialmente vulnerables y corren el riesgo

(*) El Grupo de trabajo interinstitucional sobre menores desplazados se formó en 2011 y comprende las organizaciones siguientes: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Plan International, Save the Children, Federación Internacional Terre des Hommes, African Movement of Working Children and Youths (AMWCY/MAEJT), Environmental Development Action in the Third World (ENDA), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y World Vision International.

de ser objeto de explotación, ya sea por redes delictivas de tráfico ilícito y trata o por sus propios progenitores o familiares.

Se incluyen en la categoría de «menores en situación de riesgo» los que viven en condiciones de pobreza, los huérfanos, los que viven en la calle, los que trabajan, los afectados por conflictos armados y los niños soldado, los que padecen VIH/sida, los sometidos a explotación sexual u otros tipos de abusos y los que tienen alguna discapacidad. Las maneras en que se puede marginar, estigmatizar o discriminar a un menor son prácticamente infinitas y varían de unas sociedades a otras.

Los tipos de amenazas que afectan a los menores son sumamente variados (tráfico ilícito, trata, ya sea con fines de explotación laboral o para obligarles a realizar actividades delictivas y de mendicidad, etc.) y difíciles de categorizar.

Muchos menores se encuentran en más de una situación de vulnerabilidad o amenaza, lo que aumenta su grado de vulnerabilidad y las dificultades para identificar el nivel de riesgo (como una función de la vulnerabilidad y la amenaza). Por ejemplo, los menores no acompañados y separados (véanse los apartados 1.4 y 1.5) están entre los considerados en situación de especial vulnerabilidad al riesgo de ser objeto de trata, abusos, violencia o explotación.

Los menores no suelen poder expresarse con claridad ni explicarse (como subraya el ACNUR).

1.3. Menores acompañados

Son personas menores de 18 años acompañadas por al menos uno de sus progenitores o por un adulto que ejerce, conforme a la ley o la costumbre, responsabilidad sobre ellas.



1.4. Menores no acompañados

Son aquellos que han sido separados de ambos progenitores y otros familiares o adultos responsables y que no están al cuidado de un adulto, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres.

Se consideran también menores no acompañados aquellos que quedan sin compañía después de su entrada en el territorio de un país, lo que puede suceder, por ejemplo, en el breve intervalo que transcurre desde el aterrizaje del avión y su llegada a la oficina de inmigración del aeropuerto.

Estos menores deben recibir una protección completa mientras no estén al cuidado de un adulto responsable de ellos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres.

1.5. Menores separados

Son aquellos que han sido separados de uno o de ambos progenitores, o de sus tutores anteriores legales o con arreglo a los usos y costumbres, aunque no necesariamente de otros familiares. Por tanto, esta categoría puede incluir a menores acompañados por otros miembros adultos de la familia (p. ej., tío/tía o abuelo/abuela).

Todos los niños, en especial los más vulnerables, como los no acompañados y los separados, tienen derecho a una protección garantizada. Entre las medidas de respuesta cabe mencionar: identificación adecuada a la llegada al punto de entrada del país en cuestión o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país; registro rápido y determina-

ción de la posible existencia de protección internacional (incluida la no devolución) y, en caso de necesidad, búsqueda de miembros de la familia, en la medida de lo posible, o nombramiento de un tutor y un representante legal; adopción de medidas relativas a atención y alojamiento; pleno acceso a la educación, los servicios sanitarios y un nivel de vida adecuado; facilitación del acceso a los procedimientos para obtener el asilo, cuando proceda, y acceso garantizado a otras formas complementarias de protección ⁽³⁾.

Cualquier decisión que se adopte en relación con estos menores vulnerables ha de tener en cuenta su situación particular, así como los marcos jurídicos nacionales y regionales, la legislación sobre los refugiados y la legislación internacional humanitaria y de derechos humanos. Asimismo, los principios relativos a la protección y el bienestar del menor deben ser un aspecto primordial en el trato que reciben estos menores por parte de los agentes de inmigración, los agentes de policía y cualquier otro profesional habilitado que los atienda.

Con independencia de las siguientes categorizaciones, todos los menores tienen derecho a presentar una solicitud de asilo y a que se determinen, evalúen y garanticen sus intereses superiores. Si existe alguna duda en relación con la edad real del menor en cuestión, **ha de garantizarse la derivación a un mecanismo acreditado de evaluación de la edad.**

De conformidad con la legislación de la Unión Europea, la dimensión de la migración y la condición de migrante no pueden servir de base para denegar ninguna medida de protección, incluido el permiso a entrar o permanecer en un Estado miembro de la UE.

⁽³⁾ Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación general n.º 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen



1.6. Trata de menores

La trata de seres humanos (TSH) se define en la Directiva de la UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, en este caso menores, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estos menores, con el fin de explotarlos (4).

Se puede realizar mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra.

No obstante, en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva se dice de manera clara: cuando el fin último es la explotación de un menor, la TSH constituirá una infracción punible aun cuando no se haya recurrido a ninguno de los medios mencionados con anterioridad.

La trata de menores no es solamente un delito transfronterizo, sino que, dado que el fin de la actividad delictiva es la explotación de menores, aquella puede realizarse dentro de un mismo país.

(4) Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (artículo 2, apartado 1). En el artículo 2, apartado 3, se abordan los fines de la explotación, que incluyen «como mínimo, la explotación de la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos».

Además de ser objeto de trata, algunos menores pueden también necesitar otros tipos de protección internacional, como el asilo. Los menores tienen el mismo derecho a la no devolución que los adultos. Tales derechos están bien establecidos en el acervo de la UE en materia de asilo ⁽⁵⁾.

1.7. Tráfico ilícito de menores

Por «tráfico ilícito de menores» se entiende la facilitación de la entrada irregular de un menor en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material ⁽⁶⁾.

Aunque este tipo de delito tiene similitudes con la trata de menores, no deben confundirse entre sí.

- ♦ El propósito de la trata es explotar a un ser humano, y está considerada un delito contra la persona. El fin del tráfico ilícito es trasladar a una persona a través de una frontera de manera irregular y está considerado un delito contra la soberanía nacional.
- ♦ La trata implica la intención de explotar a una persona después de su llegada a un país, mientras que la función de un traficante suele terminar cuando la víctima llega al país de destino.

⁽⁵⁾ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).

⁽⁶⁾ Basado en el Protocolo de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes (por tierra, mar y aire), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolos de Palermo, 2000).



- ♦ La trata puede tener carácter transfronterizo o producirse dentro de las fronteras de un país, mientras que el tráfico ilícito exige desplazamientos transfronterizos.
- ♦ La entrada de un menor a un país puede ser regular o irregular en el caso de la trata, mientras que el tráfico ilícito se caracteriza por lo general por las entradas irregulares.
- ♦ Cuando se trata de adultos, la trata suele producirse mediante coacción o engaño. Con el tráfico ilícito sucede lo contrario: las personas objeto del tráfico casi siempre se han puesto de acuerdo con los traficantes de personas. No obstante, en el caso de los menores, la situación es más compleja; el Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño reconoce el nivel de capacidad de actuar del menor, aunque también aclara que esto depende de su edad y grado de madurez. Además, desde el punto de vista jurídico, los actos relacionados con menores exigen el consentimiento de los progenitores. Diversas cuestiones, como el nivel de madurez del menor y la consiguiente comprensión de la situación por su parte, etc., exigen una mayor atención en los casos que afectan a menores. Como ha observado Interpol, los métodos de actuación de los tratantes y traficantes son similares en muchos aspectos, lo que puede hacer muy difícil para los responsables del cumplimiento de la ley distinguir entre los dos tipos de delito. En numerosos casos tal vez no sea posible distinguir entre la trata y el tráfico ilícito hasta que ha concluido la fase de transporte y comenzado la de explotación (?).

El derecho de asilo y el principio de no devolución se aplican también a los menores víctimas de tráfico ilícito, que pueden tener necesidades de protección internacional.

(?) Informe de actividad 2010-2011 sobre la trata y el tráfico ilícito de seres humanos, publicado en mayo de 2012.

1.8. El interés superior del menor

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNCRC) estipula: «*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*». Actuar con arreglo al interés superior de los menores debe ser el principio rector de todos los guardias de fronteras. La necesidad de prestar atención a este aspecto de manera prioritaria en todas las cuestiones relacionadas con los menores está regulada también en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño ⁽⁸⁾ ha declarado recientemente que «*el concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso*». El interés superior del niño deben determinarlo las autoridades de protección del menor competentes a escala nacional, de modo que se apliquen los procedimientos oportunos para que los casos prácticos se solucionen de manera rápida. Los guardias de fronteras desempeñan un papel crucial y deben derivar todos los casos en los que haya indicios de riesgo para el niño con arreglo al presente manual.

Lo anterior exige capacidades con las que los guardias de fronteras no suelen contar, en especial si se trata de detectar en unos segundos a un menor en situación de riesgo en las fronteras exteriores; así pues, la complejidad de la tarea a la que se enfrentan los guardias de fronteras es aún más significativa.

Es fundamental que estos agentes adopten un enfoque particularmente flexible al gestionar casos en los que intervengan

⁽⁸⁾ Observación general n.º 14 del Comité de los Derechos del Niño (2013).



menores. El interés del niño que se encuentra en una posición específica de vulnerabilidad no siempre se protege mejor de la misma manera que el de otro menor en una situación similar. Un guardia de fronteras experto sabe que dos casos nunca son iguales, y actúa con especial cuidado y exhaustividad al ocuparse de menores. Antes de tomar cualquier decisión, es necesario recopilar el máximo de información posible sobre la situación particular de un menor.

1.9. Protección y mecanismos nacionales de derivación

Un mecanismo nacional de derivación (MND) es un sistema que permite a un país cumplir con sus obligaciones de protección y fomento de los derechos humanos de las víctimas de trata y otras personas vulnerables por medio de una respuesta coordinada, a menudo con la ayuda especializada de instituciones de la sociedad civil, de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONG). Existen diferencias en los procedimientos relativos a los MND entre los Estados miembros de la UE, pero todos ellos tienen un objetivo común: la derivación eficaz de las personas vulnerables al mejor y más adecuado servicio de ayuda que haya disponible. En el capítulo 6 se abordan con más detalle los MND, que son pertinentes para todos los menores en situación de riesgo, no solo para los que corren peligro de trata.

2. Orientaciones operativas



2.1. Introducción

Las inspecciones fronterizas son una oportunidad crucial que tienen los guardias de fronteras para prevenir la delincuencia transfronteriza: una vez que las víctimas abandonan el aeropuerto, las posibilidades de interceptar a los delincuentes y de prevenir sus acciones disminuyen de manera drástica, al igual que la posibilidad de detectar a las víctimas y de activar medidas de protección de los menores. ¿Cuántos menores más sufrirán tales situaciones si estas redes delictivas no se desmantelan?

Según Europol, los aeropuertos son los lugares en los que mayor probabilidad hay, con diferencia, de encontrar a menores que son objeto de trata o de tráfico e introducidos ilegalmente en la Unión Europea. Los tratantes y traficantes prefieren los aeropuertos para cometer sus delitos, y su *modus operandi* más habitual es utilizar documentos falsificados u obtenidos de forma fraudulenta para eludir la detección en los puestos de control.

La dificultad de detectar en las fronteras delitos que afectan a menores es bien conocida. Por ejemplo, es una práctica común que los niños víctimas de trata viajen incluidos en los pasaportes auténticos de adultos que no pertenecen a su familia. Aunque el pasaporte incluya una fotografía del menor, la identificación puede ser complicada por el hecho de que las caras no desarrolladas por completo tienden a parecerse entre sí, y también porque las caras, el pelo e incluso el color de los ojos de los niños a menudo cambian de manera espectacular a medida que crecen. En consecuencia, el guardia de fronteras puede no advertir que el menor y el adulto titular del pasaporte no son, en realidad, familiares.

Los tratantes y traficantes suelen llegar en horas punta, cuando mayor es la presión en los controles de pasaportes: los guardias



de fronteras deben tener presente este *modus operandi* para poder proteger mejor a los menores.

La experiencia que ha adquirido Frontex a lo largo de los años indica que detrás de una entrada irregular podría haber un caso de tráfico ilícito de personas o, posiblemente, un caso de trata de seres humanos. Esto significa que cualquier caso de trata que se descubre en las fronteras exteriores es el resultado de una progresión de controles, lo cual es cierto también en los casos que afectan a menores.

Para aumentar la sensibilización sobre los menores desplazados en situación de riesgo es esencial establecer (y mantener) una buena relación con otros agentes del aeropuerto encargados de velar por el cumplimiento de la ley, así como con los agentes no pertenecientes a servicios policiales, como el personal de las líneas aéreas, los trabajadores de los servicios de protección de menores y aquellos que trabajan con otros grupos vulnerables⁽⁹⁾, y otras autoridades. Esto puede lograrse mediante reuniones de coordinación periódicas, cursos de formación conjunta, equipos conjuntos especializados, etc.

2.2. Trato con menores

Es fundamental ser conscientes de que los niños son diferentes de los adultos desde el punto de vista psicológico; por consiguiente, es necesario adoptar un enfoque adaptado a los menores al tratar con ellos. Del mismo modo, un menor puede no querer colaborar con un extraño y, por tanto, el agente (que irá vestido, a ser posible, de paisano) que se ocupe de él deberá esforzarse al máximo para inspirarle confianza.

⁽⁹⁾ Incluidas organizaciones internacionales y ONG acreditadas.

Entre las buenas prácticas que deben tenerse presentes al tratar con menores se incluyen las siguientes:

- ♦ Crear un entorno agradable [por ejemplo, una sala adaptada para menores ⁽¹⁰⁾, si se dispone de ella], reducir las diferencias en la posición de poder (evitar formalismos, prestar atención al lenguaje corporal, el tono verbal, los términos utilizados, etc.) y permitir que el menor se adapte al entorno.
- ♦ Explicar las funciones y los puestos de los adultos que intervienen o se ocupan de gestionar el caso del menor.
- ♦ Decir siempre la verdad.
- ♦ Escuchar al menor.
- ♦ Hablar con un lenguaje sencillo y evitar términos técnicos (teniendo en cuenta las barreras lingüísticas).
- ♦ Hablar y comportarse de un modo que resulte adecuado para la edad y la madurez del menor.
- ♦ Intentar que el menor se sienta cómodo.
- ♦ Personalizar los modos de comportamiento (p. ej., mirarle a los ojos, estar en el mismo nivel).

El Manual práctico para guardias de fronteras ⁽¹¹⁾ incluye información básica sobre situaciones en las que hay que tratar con menores, y hace referencia a lo siguiente:

«Los guardias de fronteras prestarán una atención especial a los menores, vayan o no acompañados.»

⁽¹⁰⁾ Téngase en cuenta que una sala adecuada tal vez garantice la privacidad, pero, al mismo tiempo, puede intimidar a un menor. Por consiguiente, la sala idónea es solo la que esté preparada para este tipo de encuentros.

⁽¹¹⁾ Recomendación de la Comisión por la que se establece un «Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)» común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas, C(2006) 5186 final, Bruselas, 6 de noviembre de 2006.



En el caso de menores acompañados, el guardia de fronteras deberá también comprobar la patria potestad del acompañante, en particular en caso de que el menor solo vaya acompañado por un adulto y haya razones de peso para creer que se ha privado ilícitamente de la custodia del menor a la persona que ejerza legítimamente la patria potestad sobre el mismo. En este último caso, el guardia de fronteras deberá efectuar una investigación más minuciosa para impedir el secuestro o, en todo caso, el traslado ilegal del menor.

Los menores que viajen solos deberán ser controlados mediante una comprobación minuciosa de los documentos y justificantes de viaje con el fin de garantizar que no abandonan el territorio en contra de la voluntad de la persona que ejerce la patria potestad».

Cuando existan dudas en relación con cualquiera de las circunstancias anteriores contempladas en el Manual práctico para guardias de fronteras, los agentes deben utilizar la lista de puntos de contacto nacionales para consultas relacionadas con menores.

Aunque en el manual se indica claramente que la patria potestad es el criterio para distinguir entre menores acompañados y no acompañados, los guardias de fronteras deben prestar atención especial a todos los menores que viajen, ya estén acompañados, no acompañados o separados.

Además de la información facilitada en el Manual práctico para guardias de fronteras y en el Código de fronteras Schengen (SBC), los capítulos siguientes del presente manual ofrecen a los guardias de fronteras los procedimientos detallados y específicos que han de seguir al ocuparse de menores y para identificar a los que son víctimas de trata y tráfico ilícito.

Las recomendaciones pueden variar en función de la legislación nacional respectiva, pero todo niño debe recibir un trato especial,

y los guardias de fronteras han de tener en cuenta los siguientes indicadores en relación con los menores en situación de riesgo.

No obstante, estas recomendaciones no son exhaustivas: los guardias de fronteras deben conocer también los distintos métodos de actuación de los delincuentes, el hecho de que estos cambian en función de las acciones de los responsables del cumplimiento de la ley y, sobre todo, que aunque un menor haya sido preparado para comportarse de una determinada manera ante las autoridades, su lenguaje corporal raramente se puede ocultar en situaciones de estrés.

2.3. Atención prestada a menores en las instalaciones fronterizas

Los guardias de fronteras son responsables de cada menor mientras este se encuentre en las dependencias de los puestos fronterizos. Un aspecto importante que han de tener presente es que deben cuidar de los menores en situación de riesgo hasta que llegue una persona con la formación adecuada (personal de los servicios de protección a menores o cualquier otra autoridad responsable en esta materia) y asuma esta función.

Recomendaciones generales (deben adaptarse a la edad y la madurez del menor) para los controles de primera y segunda línea.

- ♦ Adáptese a la situación y al menor: utilice lápices y papel para hacer dibujos, siéntese en el suelo con el menor para crear un ambiente informal.
- ♦ Procure interactuar por medio de preguntas abiertas (el menor debe sentirse libre de responder lo que desee; han de evitarse las preguntas que suscitan respuestas de «sí» o «no»); procure no sugerir las respuestas en la medida de lo posible; permita que el menor hable con libertad y se tome el tiempo que necesite. Pregunte al menor si se siente cómodo; si tiene



sed, hambre, frío o calor; si desea ir al aseo o necesita cualquier otra cosa que pueda usted facilitarle. Tal vez el menor quiera que venga su madre o su padre, de modo que no haga promesas que no pueda cumplir, porque podrían menoscabar la confianza que se ha establecido entre ambos.

- ♦ Pregunte al menor si necesita asistencia médica o cualquier otro tratamiento especial (en función de la edad del menor, la pregunta puede reducirse a si le duele algo). También se puede preguntar a la persona que acompaña al menor si este necesita alguna atención médica o cualquier otro tipo de tratamiento especial. Tenga en cuenta que la persona que acompaña al menor podría utilizar esta pregunta en beneficio propio.
- ♦ Busque marcas de lesiones o de cualquier enfermedad visible, prestando especial atención a posibles indicios de abusos (como la presencia de lesiones en diversas fases del proceso de curación, lesiones faciales en niños muy pequeños, calvas en la cabeza, etc.).
- ♦ Facilite información al menor (durante los controles de segunda línea) sobre los procedimientos que se van a utilizar, de una manera que pueda entender.

3. Menores acompañados y separados



3.1. Al aproximarse al puesto de control y en el control de primera línea

3.1.1. Situación previa a los controles: ¿hay algo extraño?

Un menor puede ir acompañado de un progenitor, un tutor legal (menor acompañado) o una tercera persona que puede ser un adulto o un familiar, por ejemplo, tío/tía o abuelo/abuela (menor separado). Las personas actúan con más naturalidad cuando no se sienten observadas, de modo que observar el comportamiento de los menores y sus acompañantes mientras se dirigen al control de pasaportes, o hacen cola antes de llegar a él, puede ser de gran utilidad. En los aeropuertos grandes es recomendable desplegar agentes vestidos de paisano.

Los guardias de fronteras deben intentar evitar las presunciones y los prejuicios al observar a las personas. Es importante no discriminar en función de los aspectos culturales, religiosos, nacionales o el origen étnico, o por cuestiones de género u otros factores percibidos al observar a los menores y sus acompañantes. No obstante, debe prestarse una atención particular a los menores procedentes de «países o regiones con especial situación respecto al asilo».

Una parte importante de cualquier evaluación se basa en la primera impresión, con independencia de lo intuitiva que esta sea para un guardia de fronteras experimentado. Cualquier situación anómala debe atraer la atención de los agentes y poner en marcha otras actividades de segunda línea (es decir, verificación de la relación que existe entre el menor y el adulto, inspección minuciosa de los documentos presentados, etc.).

Los guardias de fronteras con experiencia, acostumbrados a ver a menores en la frontera, pueden aprovechar sus conociemien-



tos al examinar los siguientes aspectos en relación con la edad aparente y el grado de madurez del menor:

Aspecto físico del menor.

- ♦ Tímido, extravagante, retraído o atemorizado.
- ♦ Postura encogida, trata de parecer lo más pequeño posible.
- ♦ No mira a los ojos, sino al suelo.
- ♦ Parece desligado de los otros miembros del grupo.
- ♦ Atuendo: ¿lleva ropa nueva? ¿Es adecuada para el menor o parece ropa que no es suya? ¿Responde a lo que usted esperaría? ¿Lleva una ropa apropiada para la situación?
- ♦ Intenta establecer contacto visual con una persona que no le presta atención.
- ♦ Parecido en los rasgos con el adulto o los adultos (si son progenitores), con la debida consideración del principio de no discriminación y su aplicación objetiva al elaborar el perfil.
- ♦ Observación minuciosa de las interacciones entre el menor y los progenitores o adultos acompañantes.
- ♦ ¿Se siente el menor relajado y a gusto con los adultos que le acompañan?
- ♦ ¿Puede el menor hablar con libertad?
- ♦ ¿Muestra el menor alguna señal de temor hacia los adultos?

Es necesario prestar una atención especial si un niño va acompañado solo de un adulto o si el menor procede de un país que genera grandes flujos de refugiados, de un país en guerra o de un país en el que se sabe que se cometen graves violaciones de los derechos humanos.

Cabe la posibilidad, aunque poco frecuente, de que los bebés dormidos hayan sido sedados con el fin de pasar por el control. Si pasado algún tiempo (tal vez en el control de segunda línea) el bebé sigue dormido, en especial si el adulto acompañante parece nervioso, la situación debe levantar sospechas.

Este mismo método se aplica en ocasiones con niños muy pequeños que pueden hablar y entrañar un riesgo para la persona acompañante. Quizá se les considere demasiado pequeños para poder instruirles de forma adecuada sobre lo que tienen o no tienen que decir.

3.1.2. Control de primera línea

En las cabinas de las fronteras, los guardias han de prestar atención a otra serie de indicadores relativos al aspecto físico:

Niños en edad preescolar (normalmente, menores de 6 años):

- ♦ ¿Hay algo anómalo en la situación que observa?
- ♦ ¿Se corresponde el comportamiento del niño con la duración del viaje?
- ♦ ¿Está el menor tranquilo, ausente, confundido, asustado o disgustado?
- ♦ ¿Se siente el menor cómodo en presencia de la persona que lo acompaña? Si se muestra temeroso ante el trámite de control de pasaportes, ¿se mantiene junto a la persona acompañante?
- ♦ ¿Mira el menor a otro pasajero y este no le presta atención? (en tal caso, debe inspeccionarse con más detenimiento a esta persona, ya que podría ser un «escolta»).

Niños en edad escolar (normalmente, mayores de 6 años):

- ♦ ¿Hay algo anómalo en la situación que observa?
- ♦ ¿Parece el niño asustado o nervioso?
- ♦ ¿Está el niño ausente o distante o habla entre dientes y de manera inconexa?
- ♦ ¿Es la actitud del menor excesivamente sumisa?
- ♦ ¿Mira el menor a otro pasajero y este no le presta atención? (en tal caso, debe inspeccionarse con más detenimiento a esta persona, ya que podría ser un «facilitador/escolta»).
- ♦ ¿Parece que el menor haya sido sedado?



Adultos que acompañan al menor:

- ♦ Si es un progenitor, ¿guarda parecido con el menor? ¿Es compatible su físico con el del menor? ¿Hay similitudes en el comportamiento, o en los modales, del menor y su progenitor, o en cualquier otro tic conductual?
- ♦ ¿Parece el adulto estar preocupado, ansioso o nervioso?
- ♦ ¿La dinámica entre el menor y su acompañante se corresponde con su contexto cultural?

Los guardias de fronteras pueden realizar de manera informal algunas preguntas sencillas al menor, por ejemplo, cuál es su nombre u otros datos personales. Tales preguntas son, por naturaleza, discretas y han de estar adaptadas a la edad y madurez del menor, pero pueden compararse con los datos personales incluidos en los documentos de viaje.

Entre las preguntas que cabe hacer al adulto acompañante y que pueden facilitar indicios de trata se incluyen las siguientes:

- ♦ ¿Es usted el progenitor/tutor/representante legal del menor?
- ♦ En caso negativo, ¿dónde se encuentran estas personas y quién es usted?
- ♦ ¿Cuándo fue la última vez que el menor vio a sus padres?
- ♦ ¿Lleva el menor algún tipo de identificación, como documentos de identidad o pasaporte?
- ♦ ¿Cuál es el lugar de destino del menor y qué finalidad tiene el viaje?
- ♦ ¿Quién lo ha organizado?
- ♦ ¿Quién lo ha pagado?
- ♦ ¿Tiene alguna fotografía en la que aparezca su hijo con usted? (es habitual que los padres lleven fotografías de sus hijos en el teléfono móvil o en sus carteras).

3.1.3. Controles documentales

El guardia de fronteras debe comprobar la relación existente entre el menor y el adulto. Durante este tipo de controles es importante mantener una conversación continua con los pasajeros mientras se observa su comportamiento (con anterioridad se han realizado algunas sugerencias al respecto), en particular las reacciones del menor (los espacios de trabajo dedicados al control de pasaportes deben estar diseñados para que se pueda ver con claridad a cualquier menor que haya presente, p. ej., un simple espejo puede ayudar a verificar si hay un menor en la parte inferior del otro lado de la cabina).

Además de los controles habituales es necesario centrarse en lo siguiente:

- ♦ El número de menores y el número de documentos (pasaportes, visados, etc.). Los documentos de viaje con aspecto muy nuevo deben comprobarse con más detenimiento, en especial si son de países en los que podrían haberse expedido como consecuencia de engaño o la corrupción (de conformidad con los análisis de riesgo disponibles).
- ♦ Los documentos acreditativos y los billetes de avión (el itinerario), con preguntas cortas sobre las razones del viaje (comprobando si coinciden las primeras declaraciones y los documentos presentados). Los adultos que de buena fe viajan con niños suelen optar por la ruta de viaje más directa posible.
- ♦ Verificación de la relación jurídica existente entre el menor y la persona que viaja con él.
- ♦ En grupos familiares en los que hay varios menores: comprobación de las fechas de nacimiento y edades de los adultos, por si se detectan contradicciones.
- ♦ La nacionalidad de los menores: si el menor es titular de un pasaporte de la Unión Europea, es probable que hable o al menos entienda una o más lenguas europeas.



- ♦ Consulta sistemática del Sistema Nacional de Información de Schengen (NSIS) y de las bases de datos policiales cuando los menores con nacionalidad de la Unión Europea no viajen con ambos progenitores (requisito del Código de fronteras Schengen que debe cumplirse ya para los nacionales de terceros países).

Ante cualquier indicio de que el menor puede estar en situación de riesgo, los guardias de fronteras deben proceder a realizar el control de segunda línea.

3.2. Control de segunda línea

Este control ha de realizarlo otro guardia de fronteras (si es posible) que esté al tanto de los modos de actuación de los tratantes y traficantes, así como de las alertas recientes.

Deben revisarse todas las actividades previas y, en caso necesario, repetir los controles. A continuación se describen otros controles adicionales.

De conformidad con el Código de fronteras Schengen, el menor y el acompañante deben recibir información por escrito sobre el propósito (y el procedimiento) de tal control, que deberá realizarse como un procedimiento normalizado y aleatorio. Esta información estará disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea y en las lenguas del país o los países fronterizos del Estado miembro en cuestión. Se utilizará una lengua que las personas comprendan o pueda suponerse razonablemente que comprenden, o bien se comunicará de otro modo eficaz, incluso mediante intérpretes en caso necesario.

Durante el control de segunda línea es necesario prestar especial atención a las reacciones del niño y del pasajero que lo acompaña.

3.2.1. El viaje

Cuando se trate de vuelos «sensibles» (con arreglo al análisis de riesgos), antes del aterrizaje del avión debe haberse utilizado el sistema de información anticipada sobre los pasajeros (APIS).

Aparte de un examen lógico de las distintas etapas del viaje, en ciertos casos resulta de ayuda realizar un control de la lista de pasajeros y del registro de nombres de los pasajeros (PNR), si lo permite la legislación nacional pertinente, para verificar si han hecho reserva en el mismo vuelo otros pasajeros que podrían poner a los menores en una situación de riesgo de ser víctimas de delitos graves. Quizá entre el resto del pasaje se encuentre un facilitador/escolta, a quien puede interceptarse antes de que abandone el aeropuerto. Si la legislación nacional no permite consultar el sistema PNR que utilizan las compañías aéreas, se puede recurrir a fuentes de acceso abierto, como <https://www.checkmytrip.com>

El personal de las líneas aéreas puede ser también una fuente de información útil. Los miembros de la tripulación habrán dispuesto normalmente de muchas horas durante el viaje para observar a los pasajeros y tal vez hayan advertido algo anómalo (p. ej., interacciones entre un adulto y un menor que viajan separados por varias filas de asientos, un grupo en el que es evidente que los menores y la persona que los acompaña no se conocen bien entre sí, menores que visten ropa recién estrenada que les da un aspecto extraño, indicios de que los menores no están acostumbrados a llevar la ropa que visten, tal vez la ropa lleve aún las etiquetas, etc.).

3.2.2. Documentos y equipaje

Es recomendable efectuar una verificación minuciosa de los documentos y justificantes de viaje, con la posibilidad de ponerse



en contacto con las autoridades consulares del país donde se han expedido. No obstante, no se debe contactar con las autoridades consulares cuando un menor procede de un país que genera grandes flujos de refugiados o de un país en guerra o de un país en el que se sabe que se cometen graves violaciones de los derechos humanos, ni tampoco si se reconoce que el menor es un potencial solicitante de asilo, ya que ese contacto podría entrañar mayores riesgos para el menor y su familia. Ha de prestarse una atención especial a si los visados tienen números de serie consecutivos, en especial cuando tales números corresponden a pasajeros que no viajan juntos.

Si no se ha hecho ya en los controles de primera línea, deben consultarse las bases de datos de Interpol (I-24/7), de conformidad con la legislación nacional.

Si los menores no viajan con su propio equipaje, el adulto debería tener ropa, juegos o juguetes del niño en su propio equipaje. Todos los adultos acompañantes deben poder enumerar unas cuantas pertenencias del niño cuando se les solicite que lo hagan.

3.2.3. Interacción con menores en los controles de segunda línea

Al hablar con un menor durante el control de segunda línea, el guardia de fronteras debe considerar la posibilidad de apartarle momentáneamente del adulto acompañante (con discreción). Si parece que el menor está en situación de riesgo, es más probable que explique la situación cuando no esté presente el adulto del que potencialmente es víctima. El menor debe ser informado en todo momento de los procedimientos en curso.

Además, otro guardia de fronteras debe establecer si hay incoherencias o falta de correspondencia en la información mediante la formulación de las mismas preguntas al adulto, por

separado y de manera informal, para comparar las respuestas con las del menor.

Es siempre aconsejable que haya dos guardias de fronteras presentes, a ser posible un hombre y una mujer, e intentar crear un ambiente lo más informal y agradable posible. Es más probable que informe de su situación un menor que se siente seguro y relativamente relajado. Las discrepancias pueden ser un indicador de riesgo, aunque es importante reducir al mínimo la confrontación y reconocer que tanto los menores como los adultos pueden, de todas formas, sentir que la situación es formal y estresante (p. ej., tal vez hayan tenido experiencias negativas con la policía o las fuerzas de seguridad en el pasado).

La presencia de dos guardias de fronteras es también una salvaguarda frente a cualquier acusación posterior de intimidación (u otro comportamiento inadecuado). El período durante el cual se separa al menor de su acompañante adulto debe ser razonablemente breve, salvo que se encuentren indicadores de riesgo.

Siempre es posible mantener una conversación con el menor, en lugar de una entrevista. Las entrevistas formales a menores deben realizarse solo cuando sea estrictamente necesario y con arreglo a la legislación pertinente (véase el apartado 2.3). Cualquier conversación con un menor debe mantenerse sin demoras innecesarias, en salas diseñadas o adaptadas al efecto, y preferiblemente con profesionales formados para tales tareas. Si es posible, los entrevistadores serán del mismo sexo que el menor. Asimismo, si el menor no entiende la lengua del país en cuestión, deberían solicitarse los servicios de un intérprete para garantizar que el diálogo tenga sentido. El número de entrevistas, así como su duración, debe reducirse al mínimo y, en la medida de lo posible, entrevistará al niño siempre la misma persona.



Es recomendable explicar el propósito de la interacción y establecer las reglas de la entrevista: «Si no sabes la respuesta, no trates de adivinarla. No hay respuestas correctas y equivocadas; di sencillamente que no la sabes». «Conoces mejor que yo lo que ha sucedido». «Si no quieres contestar, no pasa nada». «Puedes corregirme o no estar de acuerdo con lo que digo». «Si repito una pregunta no es porque la primera respuesta fuera incorrecta». «Si te resulta duro responder a alguna pregunta, podemos volver sobre ella más adelante». «Solo tienes que decir la verdad».

En general, los menores podrán estar acompañados durante la entrevista por el adulto que ellos elijan, en condiciones óptimas. Pero tal petición debe desestimarse si, por ejemplo, se sospecha de que ese adulto es un facilitador. Cuando hay sospechas de que se está cometiendo un delito que afecta a un menor, los guardias de fronteras deben garantizar desde el principio que todas las entrevistas con el menor que sea víctima o testigo del delito se realicen con arreglo a la legislación nacional aplicable y que puedan utilizarse como pruebas (tal vez sea necesario recibir autorización previa de un fiscal o un juez para que la entrevista se realice en presencia de un asesor jurídico o un representante de la autoridad de protección de menores, etc.). Si no es el caso, los guardias de fronteras solo pueden hablar con el menor de una manera informal.

A continuación se ofrecen algunos consejos sobre cómo comunicarse con un menor teniendo en cuenta su edad aparente y su grado de madurez:

- ♦ Sea sensible a los signos de angustia manifestados a través de expresiones faciales, gestos o lenguaje corporal.
- ♦ No espere (ni fuerce) una revelación inmediata de información.
- ♦ Hable al menor con amabilidad y en un entorno agradable; sea abierto, claro y honesto, y utilice, en la medida de lo posible, la lengua del menor (con el apoyo de un nativo).

- ♦ Utilice un lenguaje apropiado para la edad y la madurez del menor, expresado en términos claros y sencillos.
- ♦ Explíquelo lo que sucede y por qué se está realizando una comprobación de sus circunstancias.
- ♦ Facilite información al menor sobre su situación, sus derechos y las medidas de protección.
- ♦ Garantícele que su objetivo es velar por su bienestar, seguridad y protección.
- ♦ Formule preguntas abiertas y específicas (qué, dónde, cuándo, cómo, quién, por qué).
- ♦ Conceda al menor un descanso para beber agua, ir al aseo o simplemente cuando dé muestras de cansancio, y responda, si es preciso, a las necesidades especiales o peticiones específicas que manifieste.
- ♦ Procure no hacer suposiciones de lo que el menor piensa.
- ♦ Compruebe si el menor ha comprendido lo que le ha dicho, pídale que le diga lo que ha entendido.
- ♦ Pregúntele si desea hacer alguna pregunta y respóndala, en su caso.

Evaluación de la familiaridad con el supuesto país de origen:

Para determinar si el niño está realmente familiarizado con el entorno del país de origen del que el adulto acompañante afirma que proceden ambos, se puede considerar la exploración de los siguientes temas:

- ♦ Programas de televisión, tebeos y músicos famosos entre los jóvenes en el país de origen en cuestión (en Internet se puede buscar información).
- ♦ Conocimiento básico de la zona en la que reside (la aplicación Street View de Google Earth puede ser una herramienta útil).
- ♦ Detalles sobre su centro escolar, los deportes que practican y el interior de su casa.



En cualquier momento pueden contrastarse las respuestas del menor con las del adulto acompañante o con las de otros menores presentes en el mismo grupo.

3.3. Zonas de tránsito y controles en las puertas de embarque

La mayoría de los comentarios realizados en otras partes de este capítulo son válidos también para las zonas de tránsito y las puertas de embarque, teniendo en cuenta que, en tales casos, un equipo encubierto (guardias de fronteras vestidos de paisanos) puede observar mejor el comportamiento de los pasajeros.

En zonas de tránsito muy concurridas, es fácil intercambiar o cambiar los documentos, las tarjetas de embarque y los billetes. En ellas se puede abandonar de forma rápida a menores que han llegado acompañados. En aeropuertos congestionados, las pantallas y sistemas de vigilancia por circuito cerrado de televisión (CCTV) son de gran valor para detectar este *modus operandi*.

3.4. Decisiones definitivas y derivaciones

En todas las decisiones que se adopten debe primar el interés superior del menor y se respetará el principio de no devolución.

Solo en casos excepcionales se puede privar de libertad a un menor, y siempre de conformidad con la legislación nacional pertinente, durante el mínimo tiempo posible y como medida de último recurso. El Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño ha establecido que la privación de libertad a los menores no podrá justificarse solamente por su condición de

migrantes ⁽¹²⁾. En cualquier momento y según las circunstancias, si hay sospechas razonables de que el menor puede estar en situación de peligro o riesgo y de que ha sido trasladado con fines de trata, o si necesita, por cualquier otro motivo, protección de acuerdo con los indicadores/signos mencionados anteriormente, se aplicará de inmediato el mecanismo de derivación y se efectuarán las investigaciones iniciales de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, antes de tomar cualquier decisión definitiva. Por lo que respecta a la decisión de derivación o de traslado del menor a instalaciones de acogida iniciales, debe solicitarse la intervención en el aeropuerto del personal especializado en protección de menores; los guardias de fronteras deben tener a mano los datos de contacto de estos profesionales.

Una regla general que se aplica en las fronteras es que los menores no deben ser separados de sus progenitores (o de los familiares que les acompañan), salvo que exista una sospecha razonable de que la permanencia con ellos entraña riesgos para el menor. Las organizaciones dedicadas a la protección de menores están mejor capacitadas para confirmar plenamente este aspecto y hacerse cargo del caso en cuestión.

No olvide lo siguiente:

- ♦ Intente garantizar que el tiempo que transcurre entre la activación de la protección del menor o el MND y el traspaso efectivo de la custodia del menor es lo más breve posible. Para ello, asegúrese de que el punto de entrada (es decir, las personas y los números de contacto) al sistema de protección o de derivación nacional está identificado y es bien conocido.
- ♦ A ser posible, organice una reunión de coordinación relativa a la protección y el MND en la que se debata cómo resol-

⁽¹²⁾ Observación general n.º 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, apartado 61.

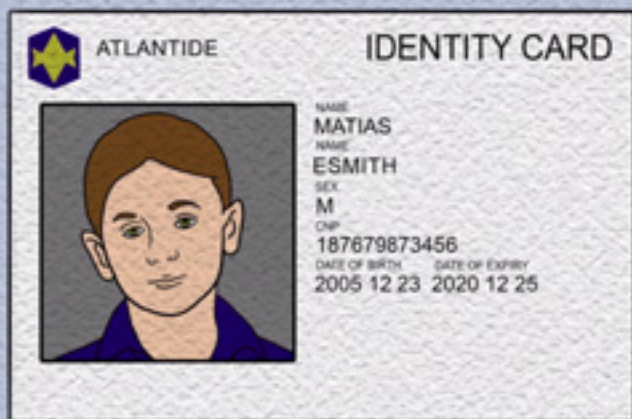


ver situaciones en las que el menor llega a una hora avanzada de la noche, o de madrugada, o en un día festivo o de fin de semana.

- ♦ Asegúrese de que el menor tiene acceso a los servicios básicos (comida, agua, aseo, asistencia médica, etc.) y, en la medida de lo posible, que tiene algo con lo que entretenerse durante el tiempo de espera.
- ♦ Manténgale informado de lo que sucede y lo que va a suceder.

Los guardias de fronteras han de conocer los procedimientos que aplican las compañías aéreas en relación con los niños acompañados y separados.

4. Menores no acompañados



4.1. Al aproximarse al puesto de control y en el control de primera línea

4.1.1. Situación previa a los controles: ¿hay algo extraño?

Durante la observación del comportamiento de los menores no acompañados conviene tener en cuenta **parámetros similares a los que se utilizarían en el caso de los patrones conductuales previstos para menores acompañados y separados**. Puede ser de utilidad observar el comportamiento de las personas cuando no son conscientes de que están siendo observadas. En los aeropuertos grandes es recomendable desplegar agentes vestidos de paisano.

Los guardias de fronteras deben evitar las presunciones y los prejuicios al observar a las personas. Es importante no discriminar en función de los aspectos culturales, religiosos, nacionales o el origen étnico, o por cuestiones de género u otros factores percibidos al observar a los menores.

Una parte importante de cualquier evaluación se basa en la primera impresión, con independencia de lo intuitiva que esta sea para un guardia de fronteras experimentado. Cualquier situación anómala debe atraer la atención de los agentes y poner en marcha otras actividades de segunda línea (es decir, inspección minuciosa de los documentos y justificantes de viaje presentados, observación discreta, investigación de la relación y la dinámica con la persona que está esperando al menor, etc.).

Los guardias de fronteras con experiencia, acostumbrados a ver a menores cruzando la frontera, pueden aprovechar sus conocimientos y examinar los siguientes aspectos en relación con la edad aparente y el grado de madurez del menor.



4.1.2. Control de primera línea

En las cabinas de las fronteras, los guardias han de prestar atención a otra serie de indicadores relativos al aspecto físico:

- ♦ ¿Hay algo anómalo en la situación que observa?
- ♦ ¿Se corresponde el comportamiento del niño con la duración del vuelo del que acaba de desembarcar?
- ♦ ¿Se muestra el menor tranquilo, ausente, distante, incoherente, asustado o disgustado?
- ♦ ¿Mira el menor a otro pasajero? (en tal caso, debe inspeccionarse con más detenimiento a esta persona, ya que podría ser un «facilitador/escolta»).

4.1.3. Controles documentales

Las barreras lingüísticas son indudablemente un problema, pero se pueden intercambiar con amabilidad algunas palabras con el menor, teniendo en cuenta su edad y grado de madurez. Entre las posibles preguntas al menor cabe incluir las relativas a la persona que le espera en la zona de llegadas exterior al perímetro de seguridad, o las referentes a si el menor viaja a menudo, si sabe dónde están sus padres o quién le llevó al aeropuerto en su país de origen.

Además de las comprobaciones habituales es necesario centrarse en lo siguiente:

- ♦ Los documentos presentados (pasaportes, visados, documentos acreditativos, etc.). Los documentos de viaje con aspecto muy nuevo deben comprobarse con más detenimiento, en especial si son de países en los que podrían haberse expedido como consecuencia del engaño o la corrupción (de conformidad con los análisis de riesgos disponibles).
- ♦ Algunos consulados expiden visados para menores en los que figura el nombre de la persona que lo acompaña en la casilla de observaciones (p. ej., los consulados británicos); el me-

nor podría tener algún visado antiguo en su pasaporte en el que figure el nombre de la persona que le espera en el exterior de la zona de llegadas.

- ♦ Examen de los documentos acreditativos y los billetes de avión (el itinerario), con preguntas cortas sobre las razones del viaje.
- ♦ Con arreglo al Código de fronteras Schengen, consulta del NSIS y de las bases de datos policiales (requisito que debe cumplirse ya para los nacionales de terceros países) y, si está disponible, utilización del sistema de alerta sobre desaparición de menores.

Se considera muy recomendable solicitar a los agentes de los procedimientos de segunda línea que identifiquen y entrevisten brevemente a cualquier persona que esté esperando al menor (véase el apartado 4.2.1).

Ante cualquier indicio de que el menor puede estar en situación de riesgo, los guardias de fronteras deben proceder a realizar el control de segunda línea.

4.2. Control de segunda línea

Este control ha de realizarlo otro guardia de fronteras (si es posible) que esté al tanto de los modos de actuación de los tratantes y traficantes, así como de las alertas recientes.

Deben revisarse todas las actividades previas y, en caso necesario, repetir los controles.

Las comprobaciones de billetes y documentos, la investigación minuciosa de las distintas etapas del viaje, las precauciones sobre las zonas de tránsito y las técnicas recomendadas para las interacciones con los menores son básicamente las mismas que las correspondientes a menores acompañados o separados.



De conformidad con el Código de fronteras Schengen, los menores deben recibir información por escrito sobre el propósito (y el procedimiento) de tal control, que deberá realizarse como un procedimiento normalizado y aleatorio. Esta información estará disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea y en las lenguas del país o los países fronterizos del Estado miembro en cuestión. Se utilizará una lengua que los menores comprendan o pueda suponerse razonablemente que comprenden, o bien se comunicará de otro modo eficaz, incluso mediante intérpretes en caso necesario.

4.2.1. La persona que espera al menor

Un factor importante es la probable presencia de una persona que esté esperando al menor. La principal prioridad del agente de segunda línea suele ser identificar y entrevistar brevemente a la persona en cuestión, pero este control no debería realizarse antes de conocer la situación del caso a partir de la documentación disponible, el personal de la compañía aérea y el menor. Es necesario comprobar posteriormente lo que dice la persona que está esperando al menor.

Es aconsejable que algunos funcionarios vestidos de paisano sigan a cierta distancia al personal de tierra que acompaña al menor a la zona de espera, para cerciorarse de que la persona encargada de recogerlo se presenta. Si el menor fuera acompañado por un guardia de uniforme, el tratante podría intentar ocultarse.

Se informará a la persona que espera al menor en el exterior de la zona de llegadas de la necesidad de someterse a un control minucioso, que es un procedimiento normalizado y aleatorio, y observar a continuación el modo en que reacciona ante tal información.

Si el menor viaja con su propio equipaje, tal vez el adulto sepa, con mayor o menor precisión, su contenido, en especial si se trata

de un niño pequeño. La persona que espera al menor debe poder enumerar unas cuantas pertenencias del niño cuando se le solicite que lo haga.

El agente debe quedar totalmente convencido de la legitimidad de la razón esgrimida para el viaje del menor y la veracidad de la explicación recibida.

La solicitud de asilo durante los procesos de identificación y control, tanto si la presenta el propio menor como la persona que le espera en su nombre, no debe desviar al guardia de fronteras de su función de recopilar todas las pruebas necesarias y seguir el procedimiento habitual.

4.3. Decisiones definitivas y derivaciones

En todas las decisiones que se adopten debe primar el interés superior del menor y se respetará el principio de no devolución.

Solo en casos excepcionales se puede privar de libertad a un menor, y siempre de conformidad con la legislación nacional pertinente, durante el mínimo tiempo posible y como medida de último recurso; el Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño ha establecido que la privación de libertad a los menores no podrá justificarse solamente por su condición de migrantes ⁽¹³⁾. En cualquier momento y según las circunstancias, si hay sospechas razonables de que el menor puede estar en situación de peligro o riesgo y de que ha sido trasladado con fines de trata, o si necesita, por cualquier otro motivo, protección sobre la base de los indicadores/signos mencionados anteriormente, se aplicará de inmediato el mecanismo de derivación y se efectuarán las investigaciones iniciales de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, antes de tomar cualquier decisión definitiva. Por lo que respecta a la decisión de derivación o de traslado del menor a instalaciones de acogida iniciales,

⁽¹³⁾ Observación general n.º 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, apartado 61.



debe solicitarse la intervención en el aeropuerto del personal especializado en protección de menores; los guardias de fronteras deben tener a mano los datos de contacto de estos profesionales.

Una regla general que se aplica en las fronteras es que los menores no deben ser separados de sus padres o familiares (que tal vez les esperen a su llegada), salvo que exista una sospecha razonable de que la permanencia con ellos entraña riesgos para el menor. Las organizaciones dedicadas a la protección de menores están mejor capacitadas para confirmar plenamente este aspecto y hacerse cargo del caso en cuestión.

No olvide lo siguiente:

- ♦ Intente garantizar que el tiempo que transcurre entre la activación de la protección del menor o el MND y el traspaso efectivo de la custodia del menor es lo más breve posible. Para ello, asegúrese de que el punto de entrada (es decir, las personas y los números de contacto) al sistema de protección o de derivación nacional está identificado y es bien conocido.
- ♦ A ser posible, organice una reunión de coordinación relativa a la protección y el MND en la que se debata cómo resolver situaciones en las que el menor llega a una hora avanzada de la noche, o de madrugada, o en un día festivo o de fin de semana.
- ♦ Asegúrese de que el menor tiene acceso a los servicios básicos (comida, agua, aseo, asistencia médica, etc.) y, en la medida de lo posible, que tiene algo con lo que entretenerse durante el tiempo de espera.
- ♦ Manténgale informado de lo que sucede y lo que va a suceder.

Los guardias de fronteras han de conocer los procedimientos que aplican las compañías aéreas en relación con los niños no acompañados.

5. Información adicional



5.1. Recogida de datos

Una adecuada recopilación de datos indica que las actividades sobre el terreno se han realizado correctamente. Dada la escasa disponibilidad de datos a escala europea relativos a los menores que cruzan las fronteras exteriores de la UE, una mejor recopilación de información podría permitir identificar buenas prácticas y salvar a algunas víctimas.

Los guardias de fronteras pueden desempeñar un papel crucial en la detección de delitos que afectan a menores. El éxito de otras investigaciones ulteriores suele depender de la respuesta y las acciones que emprendan los guardias de fronteras que sean los primeros en advertir que existe algún error u omisión. Es necesario garantizar que todos y cada uno de los datos que puedan ser pertinentes se transfieran a las autoridades respectivas para que emprendan medidas de inmediato. Los tratantes no suelen trabajar en solitario y cambian a menudo el punto de entrada para reducir el riesgo de intercepción; en consecuencia, solo mediante la recopilación exhaustiva de datos se puede contribuir a identificar modos de actuación similares y compartir buenas prácticas. La captación, el transporte, el traslado y la explotación de menores exigen un alto nivel de organización del grupo. Por consiguiente, los guardias de fronteras vigilan toda una serie de delitos relacionados entre sí ⁽¹⁴⁾.

5.2. Protección de datos

Los guardias de fronteras deben respetar plenamente todos los requisitos relativos a la protección de datos que estén en vigor

⁽¹⁴⁾ Informe anual de Interpol para 2008 sobre los delitos relacionados con la trata de personas.



al registrar, tratar y transferir datos sobre menores. Es necesario seguir la normativa sobre protección de datos.

Además, han de tener el debido cuidado al registrar, tratar y transferir datos sobre los menores. Hay normativa en materia de protección de datos que es necesario seguir. Como norma general, los guardias de fronteras no remitirán información específica sobre un menor a su país de origen ni a ninguna otra autoridad del país de origen con representación en el país de llegada (p. ej., servicios consulares).

En casos de necesidad, las personas que puedan estar esperando al niño y el adulto (o los adultos) en el exterior de la zona de llegadas deben ser identificadas (véase también el capítulo 4, apartado 4.2.1).

5.3. Representación consular de terceros países

Los contactos con estas delegaciones deben evaluarse con el fin de verificar rápidamente los documentos y justificantes de viaje, siempre que ello no represente mayor riesgo para el menor (p. ej., si el menor tiene intención de solicitar asilo).

Se puede poner a disposición de los pasajeros (adultos) acompañantes o las personas que esperan al menor un intérprete o una persona que hable su lengua materna de modo que tengan la oportunidad de comunicar mejor su posición a las autoridades pertinentes.

5.4. Procedimientos de la compañía aérea relativos al tratamiento de los menores no acompañados

Los requisitos relativos a la edad que rigen por lo general en las líneas aéreas para definir a los menores no acompañados se refieren a las edades comprendidas entre los 5 y los 11 años (en ocasiones hasta los 15 años). La información relacionada con los procedimientos que adoptan las compañías aéreas se ofrece habitualmente en sus sitios web oficiales.

Los agentes locales deben analizar los distintos procedimientos e identificar las posibles deficiencias en relación con los menores en los aeropuertos.

6. Protección y mecanismos nacionales de derivación



Como se indicó en el apartado 1.9, un MND es un sistema, establecido a escala nacional, diseñado para garantizar la protección y los derechos de las personas vulnerables mediante una respuesta coordinada. La organización de un MND varía en función de las características específicas nacionales y del caso en cuestión.

Por ejemplo, los Estados miembros están obligados, con arreglo a la legislación europea, a establecer un mecanismo de derivación a escala nacional para las víctimas de trata de seres humanos ⁽¹⁵⁾. En algunos países, la respuesta de los guardias de fronteras necesaria ante casos que afecten a menores vulnerables se rige por una serie de procedimientos operativos normalizados que pueden activarse con facilidad. En otros, la respuesta exigida no está tan clara, de manera que los guardias de fronteras pueden tener que adoptar sus propios mecanismos de derivación *ad hoc*.

La Unión Europea ha promovido también el establecimiento de mecanismos de derivación a escala nacional para abordar casos de desaparición de menores. La Comisión ha publicado documentos de orientación ⁽¹⁶⁾ y ha ofrecido recursos ⁽¹⁷⁾ para ayudar a los Estados miembros a establecer sistemas de alerta sobre desapariciones de menores con una interoperabilidad transfronteriza. El Consejo ⁽¹⁸⁾ ha invitado asimismo a los Estados miembros

⁽¹⁵⁾ Véase el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que estipula: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a las víctimas, en cooperación con las organizaciones de apoyo pertinentes».

⁽¹⁶⁾ SEC(2008) 2912 final — Buenas prácticas para poner en marcha una alerta transfronteriza sobre desaparición de menores: http://ec.europa.eu/justice/funding/rights/call_10014/ramc_ag_annex_5_2008_en.pdf

⁽¹⁷⁾ Por ejemplo, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, España, Polonia y el Reino Unido han hecho uso de esta facultad.

⁽¹⁸⁾ Conclusiones del Consejo de 11 de noviembre de 2008: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2014612%202008%20REV%202>



bros a establecer tales mecanismos y celebrar los acuerdos de cooperación necesarios. Téngase en cuenta que la diversidad de los sistemas nacionales no proporciona uniformidad a escala europea. Hasta la fecha, no todos los Estados miembros han desarrollado estos mecanismos que, no obstante, son necesarios para garantizar una respuesta rápida y coordinada ante la desaparición de menores, con la participación de todas las partes pertinentes, incluidos los guardias de fronteras.

Las autoridades nacionales son los principales agentes para establecer un MND y garantizar la cooperación transfronteriza e intersectorial. No obstante, los guardias de fronteras pueden desempeñar un papel importante para abogar por que las autoridades nacionales pertinentes establezcan tales mecanismos en los países en los que no existan aún.

Frontex recomienda el establecimiento de un sistema de activación sencillo para las derivaciones. En el caso de menores, estos mecanismos deben tener en cuenta los principios siguientes:

- ♦ La protección de los derechos del menor debe ser la medida prioritaria de todas las que se emprendan, con respeto pleno al interés superior del menor.
- ♦ Un sistema eficiente ha de ser lo más amplio posible, para poder responder con rapidez a las distintas formas de abusos, explotación y trata de seres humanos. Debe disponerse de una amplia gama de servicios especializados de modo que se puedan abordar las necesidades específicas de cada caso en particular.
- ♦ Se procurará adoptar un enfoque multidisciplinar e intersectorial. Los sistemas integrados de protección de menores son los más eficientes. En consecuencia, deberían participar todos los agentes pertinentes y especializados de la Administración y la sociedad civil.
- ♦ Los acuerdos establecidos entre las distintas entidades han de ser lo suficientemente flexibles para gestionar las compleji-

dades del procedimiento de derivación y abordar las diversas necesidades de los menores en distintas situaciones. Todos los socios deben intervenir en relación con sus funciones y responsabilidades, y es preciso definir minuciosamente el principio subyacente de cooperación en el marco del mecanismo.

- ♦ Debe garantizarse y facilitarse el acceso a servicios de protección y apoyo.
- ♦ La transparencia y la clara división de responsabilidades son la base de un mecanismo de derivación eficiente.
- ♦ El aprovechamiento de otros mecanismos ya existentes para reforzar el sentimiento de pertenencia local facilitará el proceso. El objetivo debe ser la sostenibilidad.
- ♦ El mecanismo debe revisarse y actualizarse periódicamente para garantizar la eficiencia y la eficacia en la protección de los menores. Debe procurarse el establecimiento de sinergias con otros sistemas de derivación pertinentes.

Un guardia de fronteras ha de tener siempre a mano lo siguiente:

- ♦ la información de contacto de los servicios esenciales: protección permanente a menores y otros servicios de ayuda urgente;
- ♦ una lista exhaustiva, con datos de contacto, de todos los servicios y programas de protección disponibles (médicos, de salud mental, jurídicos, logísticos, etc.), ya dependan de las autoridades nacionales, de la sociedad civil, de organizaciones internacionales o de ONG.

Por último, conviene que los guardias de fronteras realicen cursos de formación específica sobre cómo tratar con personas vulnerables, con especial atención a los menores.

7. Glosario



- APIS** Sistema de información anticipada sobre los pasajeros
- I-24/7** Sistema de control de Interpol
- MNA** Menor no acompañado
- MND** Mecanismo nacional de derivación
- NSIS** Sistema Nacional de Información de Schengen
- OIM** Organización Internacional para las Migraciones
- OIT** Organización Internacional del Trabajo
- ONG** Organización no gubernamental
- PNR** Registro de nombres de los pasajeros
- SBC** Código de fronteras Schengen
- UNCRC** Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1990)
- UNCRSR** Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)
- UNODC** Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito



Plac Europejski 6
00-844 Warsaw, Poland
Tel. + 48 22 205 95 00
Fax + 48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu
www.frontex.europa.eu

Print
TT-02-17-558-ES-C
ISBN 978-92-95213-42-5
doi:10.2819/341106

PDF
TT-02-17-558-ES-N
ISBN 978-92-95213-22-7
doi:10.2819/43411



Oficina de Publicaciones