



Bruselas, 2.8.2013  
COM(2013) 567 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**  
**sobre los requisitos relativos al cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros**  
**por niños**

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## sobre los requisitos relativos al cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros por niños

### 1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento (CE) n° 444/2009<sup>1</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de mayo de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2252/2004 del Consejo sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros (en lo sucesivo, «el Reglamento») introdujo el principio de «una persona, un pasaporte». De acuerdo con este principio, los pasaportes y los documentos de viaje deben ser expedidos con carácter unipersonal; es decir, no pueden expedirse pasaportes familiares u otros pasaportes colectivos. El principio fue recomendado ya en 1997 por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que consideró más seguro que cada persona —incluidos los niños— tuviera su propio pasaporte<sup>2</sup>.

El presente informe responde a la obligación establecida en el artículo 1 del Reglamento, según la cual: «La Comisión presentará un informe sobre los requisitos para los niños que viajen solos o acompañados, que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, a más tardar el 26 de junio de 2012 y propondrá, en su caso, las iniciativas adecuadas con el fin de garantizar un enfoque común con respecto a las normas sobre la protección de los niños que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros». El presente documento se basa en un amplio estudio realizado para la Comisión (en lo sucesivo, el Estudio<sup>3</sup>) acerca de la legislación y las prácticas de la UE, sus Estados miembros y los países asociados a Schengen<sup>4</sup> sobre la cuestión del cruce por niños<sup>5</sup>, ya viajen solos o acompañados, nacionales de la UE y de terceros países, de las fronteras exteriores<sup>6</sup>. El presente informe trata (específicamente) de los controles realizados a los niños que cruzan *legalmente* las fronteras exteriores.

### 2. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE «UNA PERSONA, UN PASAPORTE»

La mayoría de los Estados miembros observa este principio desde hace ya muchos años. No obstante, el Reglamento fijó un período transitorio de acuerdo con el cual el principio debía

<sup>1</sup> DO L 142 de 6.6.2009, p. 1.

<sup>2</sup> <http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm>.

<sup>3</sup> El Estudio fue llevado a cabo por el consorcio Ramboll-EurAsylum con cargo al Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores. El informe final puede consultarse en la página web de la Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión Europea:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm).

En él se trata una serie de cuestiones relacionadas con el cruce de las fronteras por niños. El presente informe, en cambio, se centra en las más fundamentales, como la repercusión del principio de «una persona, un pasaporte».

<sup>4</sup> Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, a efectos del presente informe se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

<sup>6</sup> Habida cuenta de la ausencia de controles en las fronteras interiores, y de conformidad con el artículo 1 del Reglamento, en el presente informe no se debaten las cuestiones relacionadas con la circulación de niños dentro del espacio Schengen, aunque la Comisión es consciente de que en él se producen también casos de tráfico y sustracción de menores.

ser aplicado por los Estados miembros a más tardar el 26 de junio de 2012 de tal manera que «la validez inicial para el titular del documento no se [viera] afectada».

Esta última disposición significaba lo siguiente:

- A partir del 26 de junio de 2012, los pasaportes de los ciudadanos de la UE deben ser expedidos solo como documentos de carácter unipersonal.
- Después de esa fecha, todos los niños, con independencia de su edad, deben tener su propio pasaporte de la UE y no se les permite viajar únicamente presentando la inscripción en el pasaporte de sus padres.
- Los pasaportes de los padres siguen siendo válidos para estos últimos (es decir, para el titular) después del 26 de junio de 2012, aunque contengan los nombres de sus hijos.

Sin embargo, algunos Estados miembros entendieron de manera diferente la naturaleza del período transitorio y dedujeron que aún se les permitía expedir pasaportes que contuvieran la inscripción de los hijos (los llamados «pasaportes familiares») hasta el 26 de julio de 2012 y que la entrada de niños seguiría siendo válida durante todo el período de validez del pasaporte.

La Comisión aclaró, en el grupo de trabajo pertinente del Consejo, que esa interpretación sería contraria al objetivo de la disposición y al establecimiento del período transitorio de tres años.

La Comisión proporcionó más orientación sobre el tema en su Recomendación de 14 de diciembre de 2012<sup>7</sup>, que modifica la Recomendación 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]<sup>8</sup>.

En dicha Recomendación se aclara que el Reglamento no se aplica al Reino Unido e Irlanda ni tampoco a los pasaportes expedidos por terceros países. Asimismo, se recuerda que se aplican las disposiciones de la Directiva 2004/38/CE<sup>9</sup> relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. De conformidad con el artículo 5, apartado 4, de esta Directiva<sup>10</sup>, la falta de un pasaporte individual para niños inscritos en el pasaporte de sus padres no debe suponer automáticamente la denegación de la salida del territorio de un Estado miembro o de la entrada en él. La inscripción del niño en el pasaporte de los padres puede considerarse otra prueba de que está amparado por el derecho a la libre circulación.

En la gran mayoría de los Estados miembros, el principio de «una persona, un pasaporte» se aplica desde hace años con arreglo a la legislación nacional. Solo unos pocos Estados

---

<sup>7</sup> C(2012) 9330 final.

<sup>8</sup> C(2006) 5186 final.

<sup>9</sup> DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

<sup>10</sup> «Cuando el ciudadano de la Unión o el miembro de su familia que no sea nacional de un Estado miembro no dispongan de los documentos de viaje necesarios o, en su caso, de los visados necesarios, el Estado miembro de que se trate dará a estas personas, antes de proceder a su retorno, las máximas facilidades para que puedan obtener o recibir en un plazo razonable los documentos necesarios o para que se confirme o pruebe por otros medios su calidad de beneficiarios del derecho de libre circulación o residencia.»

miembros esperaron hasta el 26 de junio de 2012 para completar la eliminación gradual de los pasaportes familiares.

Los Estados miembros no han referido problemas en relación con la introducción del principio, y tampoco en el Estudio se han detectado dichos problemas. De hecho, el Estudio mostró que el principio de «una persona, un pasaporte» ha sido bien recibido por todas las partes interesadas pertinentes y, en particular, por los guardias de fronteras, las autoridades nacionales y las ONG que trabajan en el ámbito de la protección del menor. La mayoría considera que ha hecho que viajar resulte más seguro para los niños y que ha agilizado el cruce de las fronteras, en la medida en que los guardias de fronteras ahora pueden identificar realmente a un niño como la persona que figura en el pasaporte.

En algunos casos, cuando no coincidía el apellido, resultaba más difícil vincular al niño que viajaba con sus progenitores. En este aspecto, diversas partes interesadas, entre ellas Frontex<sup>11</sup>, apoyan la idea de incluir información sobre los padres o los tutores legales en el pasaporte del menor.

### **3. LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE MENORES Y PRÁCTICAS RELATIVAS AL CRUCE DE FRONTERAS**

El concepto de «una persona, un pasaporte» es solo uno de los requisitos destinados a proteger a los niños cuando cruzan fronteras, a salvaguardar sus derechos y a combatir la sustracción y el tráfico de menores. Hay otras disposiciones y procesos a nivel nacional y de la UE a este respecto. El objetivo de este capítulo es ofrecer una breve sinopsis de las disposiciones y prácticas más importantes.

#### **3.1. Legislación y prácticas a nivel de la UE**

Las principales disposiciones relativas al cruce de las fronteras exteriores del espacio Schengen por niños se especifican en el Reglamento (CE) n° 562/2006<sup>12</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (en lo sucesivo: **Código de fronteras Schengen**) y sus anexos<sup>13</sup>. Aparte de recordar que «los guardias de fronteras prestarán una atención especial a los menores», en el anexo VII, punto 6, del Código de fronteras Schengen se especifica que, en el caso de los menores acompañados, es necesario comprobar que las personas que los acompañan tienen la patria potestad sobre ellos. En particular, debe hacerse así cuando el niño vaya acompañado únicamente por un adulto, o cuando los guardias de fronteras sospechen que se ha privado ilícitamente de la custodia del niño a las personas que ejerzan legítimamente la patria potestad sobre él. En caso de que haya «razones de peso» para la sospecha, los guardias de fronteras deberán efectuar una investigación más minuciosa. En el caso de los niños que viajan solos, como regla general, los guardias de fronteras deben efectuar una inspección minuciosa de su documentación.

Además, en la segunda parte, sección 1, punto 3.7, del **Manual práctico para guardias de fronteras**<sup>14</sup> se establece que, en caso de duda con respecto a si un menor que sea ciudadano

---

<sup>11</sup> Esta idea se expuso también durante las negociaciones del Reglamento. Sin embargo, se descartó por diversas razones, entre ellas la base jurídica de la disposición (véase también el punto 5.1).

<sup>12</sup> DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

<sup>13</sup> En particular, el anexo VII: Normas específicas para determinadas categorías de personas.

<sup>14</sup> 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

de la UE o de un tercer país y que resida legalmente en la UE está autorizado a cruzar la frontera en sentido de salida, los guardias de fronteras deberán ponerse en contacto con el punto de contacto nacional<sup>15</sup> del Estado miembro de Schengen del que sea nacional el menor o en el que resida. Si alguna información suscita una sospecha de sustracción o salida no autorizada, los guardias de fronteras pueden denegar la salida del menor, o recopilar toda la información disponible sobre la persona que acompaña al menor y su destino.

En el caso de los ciudadanos de terceros países que entran en el espacio Schengen y que están sujetos a la obligación de visado, los procedimientos y las condiciones se encuentran establecidos en el Reglamento (CE) nº 810/2009<sup>16</sup> por el que se establece un Código comunitario sobre visados (en lo sucesivo, «el **Código de visados**»). Por lo que respecta a los niños, se exige que sus impresos de solicitud de visado estén firmados por una persona que ejerza sobre ellos la patria potestad o la tutela legal. De acuerdo con el Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos<sup>17</sup> (en lo sucesivo, «**Manual del Código de Visados**»), el consulado debe verificar que la persona que solicita el visado en nombre del niño es la persona que ejerce la patria potestad o la tutela legal sobre él. Cuando el solicitante sea menor de dieciocho años de edad, debe solicitarse el consentimiento de la persona que ejerza la patria potestad o la tutela legal, con independencia de cuál sea la mayoría de edad en el país de residencia. Los consulados deben comprobar también que no se haya retirado ilegalmente al menor de la custodia de la persona que ejerce legalmente la patria potestad sobre él. Cuando se sospeche que el menor ha sido retirado ilegalmente, el consulado deberá proceder a todas las indagaciones necesarias para impedirlo.

En términos prácticos, a nivel de la UE **Frontex** llevó a cabo en noviembre-diciembre de 2010 una operación conjunta en relación con la inmigración irregular de menores (Agelaus 2010). La operación se llevó a cabo en 42 aeropuertos de toda Europa, con el fin de incrementar la sensibilización respecto al fenómeno de la migración irregular en la que se ven implicados menores. En noviembre de 2011, una iniciativa de cooperación entre diversos organismos dirigida por Frontex bajo el nombre de «Operación Conjunta Hammer» hizo también hincapié en el problema del tráfico de niños. Se redactaron unas directrices operativas al respecto. En ellas se subraya que el interés superior del menor debe prevalecer siempre y que debe respetarse el principio de no devolución. Se incluye una lista no exhaustiva de indicadores de tráfico de niños y se señala que, si hay algún indicio de que el niño pueda estar expuesto a algún riesgo, los guardias de fronteras deben realizar un control más específico (una «segunda inspección»). Estas directrices contienen también consejos útiles sobre cómo comunicarse con los niños. En 2011 Frontex elaboró asimismo un módulo de formación para la lucha contra el tráfico destinado a los guardias de fronteras: el manual de formación contiene secciones en las que se tratan la situación y las necesidades específicas de los niños.

### **3.2. Legislación y prácticas a nivel nacional**

Por lo que respecta a la legislación y las prácticas nacionales, hay muy pocos requisitos concretos relativos al cruce de las fronteras por niños.

---

encargadas del control fronterizo de personas [C(2006) 5186 final], modificada por la Recomendación de la Comisión C(2008) 2976 final.

<sup>15</sup> Los puntos de contacto nacionales a efectos de consultas sobre menores se enumeran en el anexo 37 del Manual.

<sup>16</sup> DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

<sup>17</sup> Decisión C(2010) 1620 final de la Comisión, de 19.3.2010, por la que se establece el Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos.

Un instrumento común para protegerlos es el **requisito del consentimiento parental**. En la mayoría de los Estados miembros, el consentimiento se establece ya en la fase de solicitud del pasaporte. Algunos Estados miembros<sup>18</sup> exigen la autorización por escrito de uno de los progenitores o del tutor legal, o que sean estos quienes rellenen la solicitud. Otros<sup>19</sup> exigen la autorización por escrito de ambos progenitores. Algunos Estados miembros<sup>20</sup> exigen que uno de los progenitores esté presente con el niño durante el proceso de solicitud, mientras que en otros Estados miembros<sup>21</sup> —en principio— deben estar presentes ambos progenitores.

Además, especialmente en caso de que haya sospechas, en la mayoría de los Estados miembros los guardias de fronteras, de conformidad con el anexo VII del Código de fronteras Schengen, se reservan el derecho a pedir documentos justificativos para determinar la relación entre el niño y el adulto o los adultos acompañantes. En la práctica, esta documentación suele ser una **autorización parental** en la que se declara el consentimiento de los padres a que el niño salga del país o entre en él. Hay diferencias de planteamiento en cuanto a si esta autorización se exige en relación con los niños que son hijos de ciudadanos de la Unión<sup>22</sup>, de ciudadanos del propio país<sup>23</sup> o de ciudadanos de terceros países<sup>24</sup>. En el caso de los ciudadanos del propio país, en unos pocos Estados miembros existen organismos concretos designados para expedir la autorización, mientras que en la mayoría no hay un organismo ni un modelo concreto para la expedir la autorización parental. Las normas y las prácticas difieren también en cuanto a la necesidad de autenticación o traducción de la autorización.

En algunas circunstancias, un método útil para asegurarse de que el niño está viajando con la autoridad debida de su tutor o tutores legales consiste en **comprobar los acuerdos de custodia** en la frontera. En muchos Estados miembros, a los guardias de fronteras les resulta bastante difícil obtener información sobre los acuerdos de custodia, sobre todo a corto plazo. Mientras que en algunos Estados miembros<sup>25</sup> los guardias de fronteras tienen acceso directo a las bases de datos nacionales o a los registros de población, en otros<sup>26</sup> tienen que pasar por los municipios y los tribunales locales para obtener la información.

De acuerdo con la legislación de la UE sobre la responsabilidad de los transportistas, en particular la Directiva 2001/51/CE de 28 de junio de 2001<sup>27</sup>, los transportistas tienen que asegurarse de que los viajeros procedentes de terceros países están en posesión de los documentos de viaje necesarios para entrar en el territorio de los Estados miembros. En este contexto, los **transportistas** pueden desempeñar un papel de comprobación de la identidad del menor y de su relación con el adulto o los adultos acompañantes. El Estudio mostró que los transportistas solo prestan atención específica a los niños que viajan solos, mientras que los niños que viajan con un progenitor reciben mucha menos atención. Los niños que viajan solos en avión parecen ser los más «protegidos», ya que las compañías aéreas siguen las directrices de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)<sup>28</sup> para el tratamiento de los menores que viajan solos y la mayoría de ellas dispone de servicio de acompañamiento de menores. En el caso de los niños que viajan por mar o por vía terrestre los procedimientos

<sup>18</sup> Por ejemplo: República Checa, Estonia, Letonia, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Reino Unido.

<sup>19</sup> Por ejemplo: Dinamarca, Grecia, Irlanda, Malta, Países Bajos, Polonia, Finlandia y Suecia.

<sup>20</sup> Por ejemplo: Bélgica, Alemania, España, Lituania y Eslovaquia.

<sup>21</sup> Por ejemplo: Bulgaria, Francia e Italia.

<sup>22</sup> Por ejemplo: Italia, Polonia y Portugal.

<sup>23</sup> Por ejemplo: Bulgaria, Lituania y Rumanía.

<sup>24</sup> Por ejemplo: Bélgica, España, Francia, Chipre, Letonia, Malta y Portugal.

<sup>25</sup> Por ejemplo: Alemania, Estonia, Letonia, Países Bajos, Finlandia y Suecia.

<sup>26</sup> Por ejemplo: República Checa y Malta.

<sup>27</sup> DO L 187 de 10.7.2001, p. 45.

<sup>28</sup> *Recommended Best Practice for Minors*, IATA/CAWG, 41ª reunión, 16-17 mayo de 2007, Tokio.

difieren más. El grado de cooperación entre guardias de fronteras y transportistas varía también de unos países a otros. Mientras que en algunos Estados miembros existe una cooperación activa y formal entre los transportistas aéreos y los guardias de fronteras, por ejemplo para detectar situaciones sospechosas, no sucede así en la mayoría de los casos.

Si bien los requisitos en materia de autorización parental varían, los Estados miembros emplean **prácticas** bastante similares para **identificar una posible situación de riesgo** (por ejemplo, posible sustracción o tráfico). El que una situación levante o no las sospechas del guardia de fronteras depende en gran medida de cómo sean su evaluación individual de esa situación y su encuentro con el niño. Los siguientes son algunos de los factores que pueden suscitar sospechas o, al menos, inducir al guardia de fronteras a completar la rutina del control de pasaportes con algunas indagaciones: - la diferencia de apellidos o la semejanza de aspecto entre el niño y el adulto que lo acompaña; - el comportamiento del niño y la interacción entre el niño y el adulto acompañante; - el país de origen o de destino, por ejemplo países asociados con rutas de tráfico conocidas.

El Estudio mostró que, en las decisiones de los guardias de fronteras, la seguridad del niño suele prevalecer sobre la necesidad de viajar, ya que los casos que suscitan la más mínima sospecha suelen someterse a una segunda inspección. No obstante, existen pocas estadísticas sobre los casos detectados de niños en riesgo en las fronteras (y, en general, sobre el cruce de las fronteras por niños).

Las prácticas empleadas por los guardias de fronteras suelen basarse en una combinación de formación profesional, directrices, experiencia y sentido común. Aunque en algunos Estados miembros<sup>29</sup> existen programas de formación específicos y en muchos otros los guardias de fronteras reciben algún tipo de formación sobre protección de menores, el Estudio ha puesto de manifiesto que con frecuencia se presta relativamente poca atención al tema.

Se aplican también **alertas** concretas, que pueden llamar la atención de los guardias de fronteras y llevar a la adopción de otras medidas. Aparte de las bases de datos nacionales a su disposición, todos los países de Schengen utilizan el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) como principal fuente de información sobre los niños dados por desaparecidos o sobre alertas específicas en relación con el adulto acompañante. En estos casos, los guardias de fronteras pueden ponerse en contacto con las oficinas SIRENE en el país de origen del niño. Además, pueden acudir también a los puntos de contacto nacionales a efectos de consultas sobre menores (anexo 37 del Manual para guardias de fronteras) y a las bases de datos de Europol e INTERPOL, que contienen información, entre otras cosas, sobre delincuentes y personas desaparecidas, así como sobre víctimas de la explotación infantil.

Una vez que los guardias de fronteras han detectado una situación de riesgo, los **mecanismos nacionales de coordinación (remisión)** parecen diferir de unos Estados miembros a otros. En un reducido número de Estados miembros<sup>30</sup>, estos mecanismos de remisión están muy claramente especificados y se siguen rigurosamente, mientras que en otros se basan más bien en decisiones *ad hoc*. Los guardias de fronteras saben normalmente con qué servicios sociales pueden ponerse en contacto, pero no siempre disponen de descripciones concretas sobre cuándo tienen que hacerlo y cuál es el procedimiento para ello, en especial si se dan circunstancias particulares (por ejemplo, detección de una situación de riesgo de madrugada).

---

<sup>29</sup> Por ejemplo: destaca el Reino Unido, con una formación específica sobre menores basada en el *Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm* de la Agencia de Fronteras del Reino Unido.

<sup>30</sup> Por ejemplo: Bulgaria y Reino Unido.

#### 4. BUENAS PRÁCTICAS

Se han definido algunas buenas prácticas para proporcionar mejor protección a los niños:

- Proporcionar a los guardias de fronteras formación especializada en protección de menores; en algunos Estados miembros, la tripulación de cabina y el personal de tierra de las compañías aéreas reciben también esta formación;
- en los principales pasos fronterizos, tener en cada turno de servicio un guardia de fronteras especialmente formado para tratar con niños;
- establecer una buena colaboración entre los guardias de fronteras y el personal de facturación en los principales aeropuertos;
- cuando se exija la autorización parental y haya un caso sospechoso, verificar la autenticidad de los documentos poniéndose en contacto con los progenitores o el otro progenitor y formular preguntas de control para comprobar si son quienes afirman ser;
- en el caso de los niños menores de cierta edad, se considera más seguro someterlos al control efectuado por guardias de fronteras que a un control fronterizo automático;
- acceso directo de los guardias de fronteras a los registros de población nacionales;
- establecer mecanismos claros de remisión que indiquen con qué autoridades hay que ponerse en contacto y cuándo hacerlo en una situación de alerta.

#### 5. CONCLUSIONES

##### 5.1. «Una persona, un pasaporte»

La aplicación del principio de «una persona, un pasaporte» no parece plantear problemas. Tanto los profesionales como las partes interesadas consideran que ha hecho que los niños puedan viajar de forma más segura y que ha agilizado los cruces de fronteras, en la medida en que ahora los guardias de fronteras pueden identificar realmente al niño como la persona que figura en el pasaporte, lo que resultaba difícil cuando viajaba con un pasaporte familiar.

Durante los debates acerca del Reglamento sobre los pasaportes ya se planteó la cuestión de si la **inclusión del nombre de los tutores legales en el pasaporte de los niños** aportaría un valor añadido. Podría hacer más fáciles los cruces de fronteras (tanto para los viajeros como para los guardias) en los casos en que el menor y el progenitor con el que viajase tuvieran apellidos distintos. Por otra parte, esta iniciativa podría de hecho crear la necesidad de más documentación, en los casos en que fueran otros adultos, y no los padres o los tutores legales inscritos en el pasaporte, quienes viajaran con el menor. Además, el pasaporte del niño tendría que renovarse cuando hubiera una modificación de los acuerdos de custodia o los progenitores cambiaran de nombre (por ejemplo, al volver a casarse), lo que generaría una carga administrativa adicional. Por el momento, la Comisión no tiene argumentos suficientes para justificar que tal iniciativa ayudaría a identificar a las víctimas de tráfico o sustracción de menores y que, por lo tanto, sería necesaria una medida de la UE al respecto. Ahora bien, está dispuesta a discutir más a fondo los pros y los contras con los Estados miembros y las partes interesadas. En cualquier caso, nada impide a los Estados miembros introducir la inclusión de los nombres de los padres o tutores legales en los pasaportes de los menores.

En razón del ámbito de aplicación del Reglamento, el principio de «una persona, un pasaporte» se aplica a los ciudadanos de los Estados que forman parte del espacio Schengen. El Código de fronteras Schengen no exige que los **niños que sean nacionales de terceros**



**países** tengan su propio pasaporte unipersonal cuando entren en el espacio Schengen o salgan de él. En cuanto a los niños nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado, el visado de Schengen parece proporcionar una «protección» similar al principio de «una persona, un pasaporte», ya que contiene una foto reciente del niño, aunque este se encuentre incluido también en el pasaporte de su progenitor, es decir, que incluso en los casos de pasaporte familiar se expiden visados por separado, con foto individual, para cada uno de los progenitores y de los hijos. Además, durante el procedimiento de tramitación del visado, los consulados deben verificar si la persona que solicita el visado en nombre del niño es uno de sus progenitores o su tutor legal. Sin embargo, este tipo de «protección» no se extiende a los niños nacionales de terceros países que no necesitan visado. En todo caso, el principio de «una persona, un pasaporte» como norma de la OACI recomendada está ya en vigor en la mayoría de los países no sujetos a la obligación de visado. Por consiguiente, la Comisión no ve la necesidad de exigir que los niños nacionales de terceros países tengan su propio pasaporte unipersonal.

## **5.2. Legislación y prácticas a nivel de la UE**

Algunas partes interesadas consideran que disponer de **directrices más detalladas** y ejemplos de mejores prácticas podría facilitar el trabajo en los pasos fronterizos. Por otra parte, sería difícil incluir en normas y procedimientos formales toda la gama de situaciones a las que se enfrentan los guardias de fronteras.

La Comisión ha propuesto modificar el Código de fronteras Schengen<sup>31</sup> para exigir que el tronco común de formación de los guardias de fronteras incluya entre sus asignaturas fundamentales formación especializada para detectar y afrontar las situaciones en las que se vean afectadas personas vulnerables, como los menores no acompañados y las víctimas de trata de seres humanos. Como parte de las modificaciones se exigirá también que se establezca una lista oficial de puntos de contacto nacionales a efectos de consulta sobre los menores (lista que actualmente se establece con carácter voluntario), cuyo uso se hará obligatorio en caso de duda sobre alguna circunstancia relacionada con menores, viajen acompañados o no.

Dada la variadísima casuística que implican los controles fronterizos de menores, la Comisión no cree que sea necesario introducir más especificaciones en los actos jurídicos de la UE. Al mismo tiempo, la Comisión está dispuesta a estudiar opciones alternativas para proporcionar mayor orientación a los guardias de fronteras, ya sea mediante directrices, formación u otros medios.

Teniendo en cuenta los éxitos conseguidos y la experiencia de las operaciones conjuntas pertinentes, y en sinergia con la labor que está llevando a cabo la Comisión para elaborar directrices específicas dirigidas a los servicios consulares y a los guardias de fronteras sobre la identificación de las víctimas de trata de seres humanos, se anima a Frontex a promover una mayor concienciación sobre las cuestiones relacionadas con el cruce de fronteras por niños mediante la mejora del tronco común de formación<sup>32</sup> o el desarrollo de un módulo de formación específico, directrices o seminarios. Se anima asimismo a los Estados miembros a hacer mayor hincapié en esta cuestión en la formación de sus guardias de fronteras.

---

<sup>31</sup> COM(2011) 118 final.

<sup>32</sup> Artículo 5 del Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

La seguridad de los niños parece ser de importancia primordial para los guardias de fronteras: cuando hay la más mínima sospecha se les suele someter a un control más específico. No obstante, la Comisión se planteará la posibilidad de ajustar el Manual práctico para guardias de fronteras y el Manual del Código de Visados a fin de especificar con claridad que debe primar la consideración del interés superior del niño.

### 5.3. Legislación y prácticas a nivel nacional

La legislación y las prácticas nacionales en lo que respecta a la **autorización parental** difieren bastante según los Estados miembros. Al mismo tiempo, pese a la limitada armonización en este ámbito, las prácticas empleadas por los guardias de fronteras para los controles de niños son relativamente similares.

No es posible concluir si, por regla general, los niños están mejor protegidos en los Estados miembros en los que se pide en la frontera un formulario de autorización parental. Algunos profesionales señalan que los formularios de autorización parental son fáciles de falsificar, y otros consideran la autorización una complicación añadida innecesaria, sobre todo cuando el consentimiento parental se exige también para la obtención del pasaporte. Sin embargo, diversas partes interesadas están a favor del desarrollo de un formulario normalizado de consentimiento parental para entrar en el espacio Schengen y salir de él (Frontex) o para los desplazamientos a nivel internacional (OACI). De hecho, la armonización haría que a los viajeros les resultara más fácil saber qué requisitos se aplican en la frontera, en términos de autorización o consentimiento parental, tanto a los adultos acompañantes como a los niños que viajan solos. Por lo tanto, la Comisión y los Estados miembros deben seguir debatiendo la posible elaboración de un modelo de formulario de «consentimiento de viaje» como el propuesto por la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado<sup>33</sup> y que la OACI podría estudiar con más detenimiento.

Habida cuenta de las diferentes disposiciones de los Estados miembros, en particular por lo que respecta a los requisitos de autorización parental en la frontera, **ofrecer información fiable al público** parece crucial. Mientras que la información sobre los requisitos en materia de pasaportes y visados ya está a disposición de los viajeros en varias lenguas, parece muy difícil encontrar información concreta sobre la necesidad de presentar documentos justificativos, como la autorización parental. La información se ofrece a menudo solo en la lengua del Estado miembro y, cuando la hay, es difícil de encontrar o incluso se contradice con otras fuentes. En el sitio web oficial de la UE, el portal Europa, no se ofrece tampoco ninguna información particular sobre este tema. La Red Judicial Europea en Material Civil y Mercantil ha empezado a preparar una ficha descriptiva sobre los aspectos de Derecho civil relacionados con el traslado lícito de menores a otro Estado. La ficha se basará en las aportaciones de los Estados miembros y se podrá consultar a través del portal europeo e-Justicia<sup>34</sup>. Por otra parte, la Comisión está dispuesta a actualizar su sitio europa.eu/travel con las aportaciones de los Estados miembros. Estos, a su vez, deberían mejorar también considerablemente la calidad de la información que se distribuye al público sobre los requisitos aplicables al cruce de fronteras por niños.

Cuando los guardias de fronteras detectan una posible situación de riesgo, los procedimientos que siguen y su conocimiento de los **mecanismos nacionales de coordinación** disponibles parecen diferir de unos Estados miembros a otros. Parece que solo en unos pocos Estados miembros existen unos mecanismos nacionales claros de coordinación. Por consiguiente, se

<sup>33</sup> <http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf>.

<sup>34</sup> <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

anima a los Estados miembros a desarrollar este tipo de mecanismos de coordinación e informar a los pasos fronterizos al respecto, de manera que los guardias de fronteras sepan con quién contactar y en qué situaciones y cuáles son las responsabilidades de los diferentes agentes. Se debe prestar especial atención a las dificultades que afrontan los guardias de fronteras para equilibrar la protección de los intereses del menor con la posibilidad de estar obstaculizando su desplazamiento. El trabajo ya realizado en el ámbito de la trata de seres humanos podría utilizarse como inspiración para el desarrollo de estos mecanismos de remisión.

Por último, existen **pocos datos estadísticos** en relación con los casos detectados de niños en situación de riesgo en las fronteras (y, en general, sobre el cruce de fronteras por niños), así como sobre el tráfico y la sustracción de menores. Con el fin de poder elaborar más opciones estratégicas basadas en pruebas en este ámbito, se anima a los Estados miembros y a Frontex a mejorar la recopilación de datos y estadísticas sobre el cruce de fronteras por niños.