

*La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).*

## **Decisión relativa al modo en que la Comisión Europea supervisa y garantiza el respeto de los derechos fundamentales por parte de las autoridades croatas en el contexto de las operaciones de gestión de fronteras apoyadas con fondos de la UE (asunto 1598/2020/VS)**

Decisión

**Caso 1598/2020/VS - Abierto el 06/11/2020 - Decisión de 22/02/2022 - Institución concernida** Comisión Europea ( No se justifican medidas de investigación adicionales ) |

El caso se refería a cómo la Comisión Europea supervisa y garantiza el respeto de los derechos fundamentales por parte de las autoridades croatas en el contexto de las operaciones de gestión de fronteras apoyadas con fondos de la UE. La investigación examinó si, en consonancia con el compromiso asumido por la Comisión, la ayuda de emergencia desembolsada a Croacia iba acompañada de la creación de un mecanismo de seguimiento para garantizar que las medidas de gestión de las fronteras cumplieran plenamente con los derechos fundamentales y la legislación de la UE en materia de asilo.

El Defensor del Pueblo constató que la Comisión creaba confusión por la forma en que se comunicaba sobre el mecanismo de seguimiento en el contexto de la asistencia de emergencia. Además, aunque desde 2018 se había proporcionado financiación para actividades de control fronterizo, solo en el verano de 2021 se creó un mecanismo de supervisión independiente para supervisar la protección de los derechos fundamentales. Esto fue lamentable.

Al concluir la investigación, el Defensor del Pueblo instó a la Comisión a supervisar plenamente si el mecanismo es realmente independiente y eficaz para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y del Derecho de la UE. El Defensor del Pueblo hizo una sugerencia de mejora en relación con la comunicación de la Comisión en torno al mecanismo de seguimiento. El Defensor del Pueblo también invitó a la Comisión a desempeñar un papel activo en el contexto del mecanismo de seguimiento y a exigir a las autoridades croatas que facilitaran información concreta y verificable sobre las medidas adoptadas para investigar las denuncias de



expulsiones colectivas y malos tratos a migrantes y solicitantes de asilo. Por último, la Defensora del Pueblo pidió a la Comisión que le informara en el plazo de un año de las medidas que ha adoptado para reforzar el respeto de los derechos fundamentales en las operaciones fronterizas que reciben fondos de la UE.

## **Antecedentes de la denuncia**

1. Desde 2018, la Comisión Europea presta asistencia de emergencia a Croacia para apoyar las actividades de control fronterizo, debido al aumento de la presión migratoria. [1] Las subvenciones se concedieron en el marco del Fondo de Seguridad Interior — Fronteras y Visados y del Instrumento de Apoyo Financiero a las Fronteras Exteriores [2] al Ministerio del Interior croata para llevar a cabo los proyectos, cuyas condiciones se establecieron en los acuerdos de subvención correspondientes. En ese momento, la Comisión declaró públicamente que la financiación de emergencia iría acompañada de un «mecanismo de seguimiento». [3]

2. En el mismo período, las instituciones de derechos humanos y otras organizaciones informaron de casos de expulsiones colectivas y deportaciones forzadas en la frontera croata, así como de denegación de acceso a procedimientos de asilo y violencia, abusos o malos tratos a personas que intentaban cruzar a Croacia [4] .

3. El 20 de septiembre de 2020, el Defensor del Pueblo Europeo recibió una reclamación de Amnistía Internacional contra la Comisión. Expresó su preocupación por el hecho de que la Comisión no hubiera abordado las persistentes acusaciones de violaciones graves de los derechos humanos cometidas por las autoridades croatas en el contexto de las operaciones de gestión de fronteras, para las que Croacia recibió fondos de la UE.

## **La investigación**

4. El Defensor del Pueblo inició una investigación para ver si se había creado un mecanismo de supervisión y para examinar el papel de la Comisión en la supervisión de esta cuestión.

5. En el curso de la investigación, la Defensora del Pueblo recibió la respuesta [5] de la Comisión sobre la reclamación y sobre las preguntas adicionales que había formulado [6] Posteriormente, el Defensor del Pueblo recibió las observaciones de la demandante sobre la respuesta de la Comisión. El Defensor del Pueblo también solicitó información a la Oficina del Defensor del Pueblo de Croacia. El equipo de investigación del Defensor del Pueblo también se reunió con representantes de la Comisión [7] .

## **Argumentos presentados al Defensor del Pueblo**

### **Argumentos del denunciante**

6. Al denunciante le preocupaba que la Comisión no hubiera garantizado que los fondos de la



UE asignados a Croacia para la gestión de fronteras se gastaran de conformidad con las normas de derechos fundamentales y el Derecho de la UE. En diciembre de 2018, la Comisión declaró [8] que se establecería un mecanismo de seguimiento para garantizar que todas las medidas aplicadas en las fronteras exteriores de la UE sean proporcionadas y respeten plenamente los derechos fundamentales y la legislación de la UE en materia de asilo. Sin embargo, no había pruebas de que se hubiera establecido ese mecanismo. En su lugar, los fondos originalmente asignados a este fin se redujeron primero y luego se gastaron por las autoridades croatas en otras actividades, incluidos programas de capacitación y conferencias.

7. Según el denunciante, también había falta de transparencia en la forma en que la Comisión comunicaba el asunto.

8. En opinión del denunciante, en numerosas ocasiones, la Comisión confundió públicamente las *actividades de seguimiento* [9] realizadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Centro Jurídico de Croacia [10] con el *mecanismo de seguimiento* previsto en virtud de las subvenciones de la UE. El demandante considera además que, durante la investigación del Defensor del Pueblo, la Comisión no demostró convincentemente que tomó medidas para garantizar que la ayuda de los fondos de emergencia de la UE a Croacia no contribuyera a las violaciones de los derechos humanos.

9. El denunciante señaló que en el verano de 2021 se estableció un mecanismo de seguimiento y reconoció las acciones de la Comisión a tal fin. Sin embargo, alegó que esto no alcanzaba el mecanismo exigido por los acuerdos de subvención. El denunciante alegó además que el mecanismo de seguimiento no es lo suficientemente independiente, ni es lo suficientemente eficaz para garantizar que las medidas de control fronterizo croata sean proporcionadas y cumplan plenamente los derechos fundamentales y el Derecho de la UE. Las violaciones de los derechos humanos en las fronteras croatas continúan sin cesar, dijo el autor, mientras que el país sigue recibiendo una financiación considerable de la UE para actividades de gestión de fronteras.

#### **Alegaciones de la Comisión**

10. La Comisión declaró que los proyectos de gestión de fronteras apoyados en el marco de las subvenciones de asistencia de emergencia de 2017 y 2018 incluían un componente de *seguimiento técnico*, para el que los acuerdos de subvención preveían asignaciones iniciales de 300 000 EUR y 94 751 EUR, respectivamente. Según la Comisión, esto incluía el seguimiento de las actividades de la policía de fronteras, el desarrollo de procedimientos operativos normalizados para estas actividades, la formación especializada y la sensibilización de los agentes de la policía de fronteras, entre otras cosas. Este componente mencionaba «controles *independientes*» por el ACNUR y el Centro de Derecho de Croacia y «controles» por la Dirección de Policía de Fronteras/Ministerio del Interior. Las subvenciones no preveían el establecimiento de un mecanismo de seguimiento independiente.

11. El proyecto en el marco de la primera subvención de emergencia y asistencia finalizó el 30 de noviembre de 2019. Solo se utilizó una parte de los fondos asignados a las actividades de supervisión técnica. El «informe final de ejecución» no proporcionó información sobre si se creó o entró en funcionamiento un mecanismo de seguimiento independiente, ya que no estaba



cubierto por el acuerdo de subvención.

**12.** En opinión de la Comisión, la creación de un mecanismo de seguimiento independiente y eficaz es responsabilidad de las autoridades croatas. La Comisión está ofreciendo apoyo a este fin.

**13.** La Comisión aclaró que en Croacia existían dos mecanismos de seguimiento distintos: i) el Protocolo tripartito (mencionado anteriormente) y ii) el mecanismo previsto en los acuerdos de subvención de ayuda de emergencia, que tenía por objeto prestar apoyo técnico a las autoridades croatas, permitiéndoles supervisar las actividades de control fronterizo. El primer mecanismo no recibe fondos de la UE. El subsidio de ayuda de emergencia se utilizó para una serie de seminarios, procedimientos y capacitaciones. En opinión de la Comisión, se lograron algunos avances como resultado de la subvención. Según la Comisión, los dos mecanismos funcionaban en paralelo y no estaban conectados.

**14.** La Comisión no tiene ni la autoridad ni el personal para investigar por sí sola las violaciones de los derechos humanos en los Estados miembros. Debido a las crecientes críticas en relación con la eficacia del Protocolo tripartito y a los informes sobre violaciones de los derechos fundamentales, a partir de 2020, la Comisión aumentó su compromiso con las autoridades croatas con el fin de animarlas a establecer un mecanismo de seguimiento *independiente*. Cooperó con las autoridades croatas en los aspectos prácticos del establecimiento de un mecanismo y ha pedido constantemente que las autoridades croatas adopten nuevas medidas para mejorar la eficacia de la supervisión de los derechos fundamentales.

**15.** Dado que los acuerdos de subvención iniciales no contenían requisitos específicos de que la utilización de los fondos fuera conforme a los derechos fundamentales (la denominada «condicionalidad»), la Comisión no disponía de los medios jurídicos para suspender y recuperar los fondos a la luz de las presuntas violaciones de los derechos fundamentales. Si bien la Comisión rara vez utiliza la condicionalidad en relación con la financiación de emergencia, las revelaciones sobre la situación en Croacia llevaron a la Comisión a incluir, en el acuerdo de subvención más reciente celebrado con Croacia en 2021, disposiciones sobre condicionalidad. En particular, se pidió a Croacia que estableciera un mecanismo independiente para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales.

**16.** Las autoridades croatas establecieron dicho mecanismo en junio de 2021. Se espera que las organizaciones de la sociedad civil, el Defensor del Pueblo croata, las organizaciones internacionales, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y la Comisión presten asesoramiento sobre el funcionamiento del mecanismo. El mecanismo se apoyará a través de los fondos de ayuda de emergencia durante un año (hasta mayo de 2022). Evolucionará en el futuro y la Comisión indicó que está dispuesta a ofrecer apoyo a las autoridades croatas para mejorar el mecanismo si es necesario.

**17.** La Comisión tiene la intención de evaluar cómo la futura financiación de la UE puede incluir la condicionalidad en el cumplimiento de los derechos fundamentales. La Comisión también indicó que el Mecanismo de Evaluación y Seguimiento de Schengen [11] podría actualizarse



para incluir la evaluación de la capacidad de los Estados miembros para garantizar la protección de los derechos fundamentales.

## Evaluación del Defensor del Pueblo

**18.** La legislación pertinente de la UE [12] , en la que se basan las subvenciones de ayuda de emergencia a Croacia, estipula que cualquier actividad financiada por el Instrumento de Apoyo Financiero a las Fronteras Exteriores debe respetar los derechos fundamentales y cumplir las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales, entre otras obligaciones [13] . Si bien la Comisión no tiene la autoridad ni los medios para investigar o supervisar directamente las actividades fronterizas, tiene la autoridad y la obligación de garantizar que los fondos de la UE concedidos a un Estado miembro se gasten de conformidad con los derechos fundamentales y el Derecho de la UE, e insistir en salvaguardias a tal fin.

**19.** El Defensor del Pueblo ha declarado previamente [14] que la Comisión está obligada a respetar la Carta en su totalidad, en todas sus actividades, incluida la distribución y el seguimiento de los fondos de la UE, y que la Comisión debe garantizar que los fondos de la UE no apoyen acciones que no estén en consonancia con los valores de la UE, en particular los derechos, libertades y principios reconocidos por la Carta.

**20.** Los subsidios iniciales para actividades de gestión de fronteras en Croacia se desembolsaron al mismo tiempo que se acumulaba información fidedigna de instituciones y organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos sobre el maltrato de los migrantes y otras preocupaciones en materia de derechos humanos en las fronteras croatas. En este contexto, es lamentable desembolsar los fondos sin garantizar suficientes garantías de derechos fundamentales. El carácter de emergencia de la financiación de la UE no significa que la Comisión no deba haber garantizado que los fondos se gastaron de conformidad con los derechos fundamentales.

**21.** Dado que el acuerdo de subvención más reciente prevé la condicionalidad y exige expresamente la creación de un mecanismo de seguimiento, el Defensor del Pueblo no considera necesario formular una recomendación a tal efecto. No obstante, el Defensor del Pueblo espera que la Comisión asuma un papel activo y exija a las autoridades croatas información concreta y verificable sobre las medidas adoptadas para investigar las denuncias de expulsiones colectivas y malos tratos a migrantes y solicitantes de asilo. Ella hace una sugerencia correspondiente a continuación.

**22.** Los acuerdos de subvención de ayuda de emergencia de 2017 y 2018 no contemplaban el establecimiento de un mecanismo independiente de supervisión del cumplimiento de los derechos fundamentales en las fronteras [15] . Sin embargo, incluían un componente [16] que abarcaba el «control técnico» de las actividades llevadas a cabo por la policía de fronteras, la revisión de los procedimientos, las disposiciones operativas y los manuales, la formación y el apoyo del personal pertinente de las autoridades nacionales para tramitar las reclamaciones y los incidentes notificados.



**23.** Por el contrario, la última subvención de ayuda de emergencia en 2021 proporcionó expresamente fondos para un mecanismo de seguimiento independiente (que se establecerá por un período de un año con posibilidad de prórroga). La creación del mecanismo era también una condición para el desembolso de los fondos de subvención. Esto constituye una mejora significativa.

**24.** El seguimiento realizado antes de 2021 por el Protocolo Tripartito [17] fue financiado por el ACNUR, y no a través de fondos de la UE. En los documentos sobre la ejecución de las subvenciones, que fueron inspeccionados por el equipo de investigación del Defensor del Pueblo, las actividades previstas en el Protocolo tripartito se denominan «mecanismo de seguimiento». Además, en sus respuestas a esta investigación, la Comisión explicó que, si bien el importe inicial del acuerdo de subvención para el seguimiento no se había desglosado por actividades, había previsto «controles *independientes* » por parte del ACNUR y del Centro Jurídico de Croacia.

**25. Por lo tanto, a partir de 2018**, en varias declaraciones públicas relacionadas con las subvenciones de ayuda de emergencia a Croacia, la Comisión declaró que se establecería un «mecanismo de seguimiento». No fue hasta 2021 cuando se creó un mecanismo independiente con el uso de fondos de la UE. Esto generó confusión sobre el papel de la UE en el seguimiento del cumplimiento de los derechos fundamentales en relación con las operaciones fronterizas llevadas a cabo por las autoridades croatas con el apoyo de fondos de la UE.

**26.** La Comisión ha aclarado ahora que el mecanismo de seguimiento establecido en el verano de 2021 está cubierto por la última subvención de ayuda de emergencia. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no considera útil formular una recomendación al respecto. Sin embargo, hará una sugerencia de mejora en relación con la transparencia en torno al mecanismo recientemente establecido.

**27.** El Defensor del Pueblo espera también que la Comisión supervise si el mecanismo es realmente independiente y eficaz para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y del Derecho de la UE. [18] El Defensor del Pueblo formulará las correspondientes sugerencias de mejora.

#### **Conclusión**

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con la siguiente conclusión:

**El Defensor del Pueblo detectó deficiencias significativas en el contexto de la financiación de emergencia para las actividades de gestión de fronteras en Croacia, en particular en lo que respecta al seguimiento del cumplimiento de los derechos fundamentales y a la comunicación de la Comisión sobre las actividades de seguimiento. Dado que la Comisión ha tomado medidas para subsanar estas deficiencias, no se justifica ninguna otra investigación.**

Se informará al denunciante y a la Comisión de esta decisión .



## Sugerencias de mejora

El Defensor del Pueblo formula a la Comisión las siguientes sugerencias de mejora:

**A. La Comisión debería proporcionar información pública clara y actualizada sobre el funcionamiento del mecanismo de supervisión en Croacia.**

**B. La Comisión debería desempeñar un papel activo en la supervisión del mecanismo de supervisión y exigir a las autoridades croatas información concreta y verificable sobre las medidas adoptadas para investigar las denuncias de expulsiones colectivas y malos tratos a migrantes y solicitantes de asilo.**

**C. La Comisión debe supervisar si el mecanismo es realmente independiente y si es eficaz para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales y el Derecho de la UE.**

**D. La Comisión debe informar al Defensor del Pueblo en el plazo de un año de las medidas que ha adoptado para reforzar el respeto de los derechos fundamentales en las operaciones fronterizas croatas que reciben fondos de la UE.**

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 22.2.2022

[1] Acuerdos de subvención con arreglo a la referencia HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 y HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] De conformidad con el artículo 14 del *Reglamento (UE) n.º 515/2014*, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados, la financiación puede concederse a los Estados miembros en una situación resultante de una presión urgente y excepcional en la que un número elevado o desproporcionado de nacionales de terceros países cruzan o se espera que crucen una frontera exterior. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515>



[Enlace]

[3] «..La Comisión ha apoyado activamente los esfuerzos croatas para garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales en la frontera. A este respecto, parte de los 6,8 millones EUR de financiación de emergencia concedidos a Croacia en diciembre de 2018 para reforzar la gestión de las fronteras se dedicó a un nuevo mecanismo de seguimiento. Esto ayudaría a garantizar que las actividades de control de fronteras de los agentes de la guardia de fronteras croatas sigan cumpliendo plenamente el Derecho de la UE, las obligaciones internacionales y el respeto de los derechos fundamentales y los derechos derivados del acervo de la UE en materia de asilo, incluido el principio de no devolución...» (p. 14 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la verificación de la plena aplicación del acervo de Schengen por Croacia, COM/2019/497 final)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0497&qid=1642778172723>  
[Enlace])

Véase también: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884) [Enlace] y cartas de la Comisión sobre los expedientes del Defensor del Pueblo de 5 de junio de 2019, 9 de enero de 2020 y 14 de febrero de 2020

[4] Véase, entre otros:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mechanism>  
[Enlace], pp. 25-33

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976> [Enlace]

<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e>  
[Enlace], con otras referencias

<https://www.unhcr.org/desperatejournes/> [Enlace], con otras referencias

[5] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141110> [Enlace]

[6] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/134843> [Enlace]

[7] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/148061> [Enlace]

[8] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884) [Enlace]

[9] Como parte del Protocolo Tripartito entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Centro Jurídico de Croacia y el Ministerio del Interior de Croacia.



[10] El Centro de Derecho Croata es una organización no gubernamental que trabaja en materia de derechos humanos: <http://www.hpc.hr> [Enlace].

[11]

<https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-mo>  
[Enlace]

[12] Reglamento (UE) no 515/2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Enlace]

[13] Véase el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 515/2014.

[14] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59836> [Enlace]

[15] El Defensor del Pueblo inspeccionó los documentos de subvención, que la Comisión calificó de confidenciales.

[16] Subacción 5 del acuerdo de subvención de 2017 — «Seguimiento técnico de las actividades de control fronterizo».

[17] El Protocolo fue firmado el 14 de marzo de 2019 por el Ministerio del Interior de Croacia, el ACNUR y el Centro de Derecho de Croacia

[18] Las partes interesadas, incluido el denunciante, han expresado su preocupación por el hecho de que las soluciones propuestas no alcancen las normas clave para que un mecanismo se considere independiente y eficaz:

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/EUR6445462021ENGLISH.pdf>  
[Enlace]