

LÍMITES JURÍDICOS AL DISCURSO POLÍTICO SOBRE EL CONTROL DE FLUJOS MIGRATORIOS: NON REFOULEMENT, PROTECCIÓN EN LA REGIÓN DE ORIGEN Y CIERRE DE FRONTERAS EUROPEAS

Luis Peral*

Sumario: 1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS. 2. INDEROGABILIDAD DE LA NORMA DE NO DEVOLUCIÓN Y SUPUESTOS DE INCUMPLIMIENTO EN FRONTERA. 3. GESTIÓN MIGRATORIA Y NUEVAS FORMAS DE CONDICIONALIDAD EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. 4. LÍMITES A LA GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS BASADOS EN LA OBLIGACIÓN DE COHERENCIA Y EN EL ACERVO DE DERECHOS HUMANOS. 4.1. Contenido de la obligación de coherencia y elementos del test de coherencia. 4.2. Aplicación del test de coherencia a la dimensión exterior de la política europea de migración y asilo. 5. CONSIDERACIONES FINALES

I. Consideraciones introductorias

Entre finales de septiembre y primeros de octubre de 2005, cuatro personas murieron cuando trataban de entrar en España saltando la valla que delimita la frontera de Ceuta, y cientos o tal vez miles que intentaban hacer lo mismo en esa ciudad o en Melilla fueron abandonadas por Marruecos en medio del desierto, a más de 500 kilómetros del primer núcleo habitado. Esa tragedia humana, que ha dado ya lugar a muchos episodios igualmente dramáticos, es el síntoma de uno de los problemas más graves, tal vez un problema irresoluble, de nuestro tiempo. En este contexto, y aunque la gran mayoría de quienes pretenden instalarse irregularmente en la Unión Europea entran a través de los aeropuertos con visados de turista, los intentos de acceder a las fronteras mediterráneas a través del mar –y ahora de las fronteras de Ceuta y Melilla- son objeto, tal vez por su mayor dramatismo, de mayor atención mediática y de mayor preocupación política y social¹.

* Investigador Ramón y Cajal adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, e Investigador del Programa *Paz y Seguridad* de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE.

© Luis Peral. Todos los derechos reservados.

¹ En un solo día de mayo de 2005, más de 600 personas llegaron a la isla italiana de Lampedusa, pero ya en 1997 Italia declaró el estado de emergencia nacional cuando apenas unos miles de albaneses que huían del caos generalizado habían llegado a los puertos de Bari y Otranto (“Italia declara el estado de emergencia para contener la ola de refugiados de Albania”, diario *El país*, 20 de marzo de 1997, p. 2; según el artículo de prensa, resultaba cuando menos extraño que las 10. 619 personas llegadas a Italia -incluidos

En la práctica, y teniendo también en cuenta el crecimiento exponencial de los medios de transporte internacionales, no es posible hoy acompasar la necesidad de atraer inmigrantes y turistas que tiene la mayoría de las sociedades desarrolladas -incluida su economía sumergida²- y la voluntad firme de emigrar de los ciudadanos de países en desarrollo. Tal como, no sin cierto grado de frialdad, S. Aga Khan había afirmado en 1981: “indeed, it is frequently said that much of the third world’s population would probably seek to emigrate if they were given international assistance and resettlement opportunities”³. El objetivo político de controlar los flujos migratorios, que los líderes europeos han establecido hoy como una prioridad⁴, es, por tanto, casi una quimera.

La quema masiva de coches y otras alteraciones del orden público que se produjeron en Francia durante el mes de noviembre, y que con mal disimulada xenofobia se atribuyeron a hijos de inmigrantes antes que a ciudadanos franceses, completaron –esta vez dentro de las fronteras europeas- el panorama de la preocupación. Pese a que la Agencia Europea de Fronteras apenas tiene competencias⁵, la migración ha comenzado a repercutir directamente en cómo la opinión pública percibe la propia seguridad en el *espacio Schengen* y en los alrededores de ese espacio sin fronteras interiores. Sólo cuando ciertas imágenes son difundidas a los cuatro vientos por los medios de comunicación, la opinión pública parece tomar conciencia siquiera pasajera del problema de fondo. En tal caso es preciso elaborar con rapidez un discurso político y un plan de acción omnicompreensivo que al menos contribuya a desactivar la alarma social, aun sin atajar el problema que hizo saltar esa alarma⁶.

El discurso político elaborado en particular por los Gobiernos español y francés con ocasión de la reunión informal del Consejo Europeo celebrada a mediados de octubre en Hampton Court, y que ha inspirado la Comunicación de la Comisión de 30 de

refugiados con permiso de trabajo y papeles en regla- pudieran haber motivado la declaración del estado de emergencia en el conjunto del territorio nacional de un Estado de 57 millones de habitantes, con una de las rentas *per capita* más altas de Europa; y la decisión se achacaba implícitamente a "un sensacionalismo informativo de tintes xenófobos, agravados por el anuncio oficial de que entre los refugiados se escond[ía] mucha delincuencia").

² Según la *Estrategia para la dimensión exterior de la JAI: libertad seguridad y justicia a escala mundial*, adoptada por el Consejo Justicia y Asuntos de Interior el 1 de diciembre de 2005 y remitida al Consejo Asuntos Generales para su adopción, “[l]a trama económica y social de la UE depende del flujo mundial de personas, con fines de viaje, trabajo y estudio” (Doc. 14366/3/05, pár 4; en adelante, *Estrategia para la dimensión exterior de la JAI*).

³ *Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any Part of the World, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories. Study on Human Rights and Mass Exoduses* (Doc. NU E/CN.4/1503*, de 1981), pár. 92.

⁴ Vid. ad. ex. *Estrategia para la dimensión exterior de la JAI*, pár. 4 *in fine*.

⁵ El Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005 ha pedido *inter alia* a la Agencia que ponga en marcha en 2006 los primeros proyectos piloto de operaciones conjuntas de gestión de fronteras sobre todo en la región mediterránea y estudiar si es técnicamente factible establecer un sistema de vigilancia que cubra la frontera meridional de la UE y el mar Mediterráneo para finales de 2006 (Conclusiones de la Presidencia, Anexo I, p. 10).

⁶ Así, teniendo en cuenta que las cuestiones sobre la migración adquieren una importancia creciente para la UE y sus Estados miembros y que “la reciente evolución de los acontecimientos ha conducido a un incremento de la inquietud de la población en varios Estados miembros”, el Consejo Europeo subrayó en su reunión de Bruselas celebrada a mediados del pasado mes de diciembre, la “necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente” (Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 17 de diciembre de 2005, pár. 8).

noviembre endosada mediante las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre, se basaba en una triple estrategia: aumentar los fondos destinados a la financiación de políticas de integración para los inmigrantes ya establecidos regularmente en Europa, aumentar los recursos destinados a la cooperación al desarrollo para lograr que disminuya el deseo de migrar a medida que mejoran las condiciones sociolaborales en los países de origen, y aumentar los medios de control de fronteras para delimitar con claridad cuándo se trata de integrar a quienes ya han llegado y cuándo se trata de contribuir al desarrollo de quienes no podrán llegar⁷. El mensaje es claro y tranquilizador, pero está plagado de dilemas jurídicos.

En particular, ese discurso parece mantenerse ajeno, aun cuando tampoco es abiertamente contrario, al acervo internacional y europeo de derechos humanos que resulta aplicable también en relación con el cruce de la frontera. Con independencia de la cuestión de la integración de los extranjeros ya residentes en Europa, que ha de formar parte de una política no discriminatoria contra la exclusión social, el discurso político sobre el control de los flujos migratorios adolece de un optimismo inconmensurable, incurre en generalidades cuando no en falacias –por ejemplo, es falso que el desarrollo de países africanos muy pobres detenga la migración hacia Europa, sino que a medio plazo cabe incluso afirmar la inversa-, y podría desvirtuar compromisos adquiridos en el plano internacional, además de presentar graves riesgos de violación de obligaciones jurídico-internacionales.

Esos riesgos adquieren su máxima expresión respecto de la ejecución de algunos aspectos de la Política Exterior y de Seguridad Común, así como de la dimensión exterior de ciertas políticas comunes. Durante los próximos cinco años, en efecto, la acción europea en el ámbito de la migración y el asilo tendrá un marcado carácter *ad extra*. La Comisión ya había dejado claro, mediante su Comunicación de junio de 2004, que cualquier nueva línea de acción en materia de asilo debería concentrarse con mayor intensidad –*more sharply*– en aquello que pudiera llevarse a cabo fuera del territorio de la Unión Europea⁸. Así se refleja también en las decisiones y conclusiones del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo, y en particular en el Programa de La Haya adoptado en octubre de 2004, que sustituye o *sucede* al Programa de Tampere de 1999 para lograr el establecimiento, en 2010, de un verdadero *Espacio de libertad, seguridad y justicia*⁹.

⁷ Vid. ad. ex. ECRAN Weekly Update, de 3 de noviembre de 2005 (<http://www.ecre.org/Update/Weekly%20Update%203%20November%202005.doc>). La Comisión adoptó el 30 de noviembre su documento COM (2005) 621 final, *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*, endosado por el Consejo Europeo de Bruselas mediante una recapitulación de las propuestas esenciales contenida en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia, bajo el título *Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo* (en adelante *Enfoque Global - África y el Mediterráneo*).

⁸ *Improving Access to Durable Solutions*, COM(2004) 410 final, pág. 38.

⁹ *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, contenido en el Anexo I de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 4 y 5 de noviembre de 2004 (consultado en <http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf> el 15 de diciembre de 2005).

Pero mientras la UE sigue preparando documentos sobre la progresiva construcción de la dimensión exterior de una política común en este ámbito, la realidad de la presión migratoria está imponiendo la adopción de respuestas de emergencia. Aunque pueda establecerse una clara distinción entre la externalización de los mecanismos clásicos de control migratorio y la prevención de las causas de la migración y los flujos de refugiados mediante el aumento de la cooperación al desarrollo¹⁰, la verdad es que el desarrollo no resuelve el problema en la práctica, y en ningún caso ha de ser considerado un factor de prevención de las migraciones para justificar las políticas de condicionalidad desde una perspectiva teórica¹¹. Es preciso adoptar instrumentos de gestión migratoria que sean compatibles con las obligaciones internacionales de derechos humanos. Los ministros competentes han decidido en su reunión informal de Viena, celebrada el pasado 15 de enero, que crearán antes del verano "equipos rápidos de intervención" –formados por intérpretes, administrativos y psicólogos– para ayudar a los Estados miembros cuando se produzca la llegada imprevista a sus fronteras de flujos de inmigrantes en situación ilegal o de solicitantes de asilo¹².

La clave reside en cómo hacer compatible el interés europeo de evitar la presión migratoria con el escrupuloso respeto del Derecho Internacional, y en particular del Derecho internacional de los Refugiados, y con el propio Derecho de la Unión. Como hipótesis, la obligación de coherencia que ha de presidir la acción de la Unión y sus Estados no permite externalizar la respuesta a ese problema sin externalizar los estándares europeos que resultarían aplicables. Tal vez sólo si la libertad, seguridad y justicia del Espacio europeo sin fronteras interiores pudieran extenderse más allá de las fronteras europeas cabría amortiguar la presión migratoria sin violar las obligaciones que protegen *erga omnes* los derechos de los perseguidos.

El presente análisis aborda, en primer lugar, los riesgos de violación de la norma imperativa de *non refoulement* relacionados con el cierre de las fronteras, y con la eventual petición que España y la UE habrían hecho discretamente a Marruecos de evitar que las personas accedan a la zona cercana a la valla que delimita las únicas fronteras europeas en el continente africano. En segundo lugar, aborda el riesgo de que se instaure una nueva condicionalidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo como modo pragmático de lograr el objetivo europeo de reducir la presión migratoria. Y, finalmente, el análisis recalca en los problemas que presenta la que parece ser principal propuesta concreta europea para hacer frente a la migración sin desatender las exigencias del Derecho Internacional de los Refugiados: los programas de protección regional¹³.

¹⁰ Vid. Christina Boswell: "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy", en *International Affairs*, vol 79, 2003, p. 619 y ss.

¹¹ Vid. 3 *infra*.

¹² Vid. http://es.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=topNews&storyID=2006-01-13T133537Z_01_PAN349125_RTRIDST_0_OESTP-UE-INMIGRACION.XML, consultado el 16 de enero de 2006. La propuesta ya constaba en la *Estrategia Global – Africa y Mediterráneo*, cit., p. 10.

¹³ Algunas de las ideas contenidas en el presente análisis han sido elaboradas *in extenso* en mis trabajos "Dimensión exterior de la política europea de migración y asilo" (Actas de las *Jornadas sobre migración, nacionalidad y extranjería*, Instituto de Administración Pública del Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, junio de 2005; en prensa), "EU Protection Scheme for Refugees in the Region of Origin: Problems of Conditionality and Coherence" (presentado en el European Society of International Law

Los problemas y los riesgos mencionados van a comenzar a discutirse en profundidad durante y a partir de este año, en buena medida como resultado de iniciativas del Gobierno español. Así, se celebrará una gran Conferencia euro-africana sobre migraciones en Rabat, previsiblemente en el mes de junio, además de que, como resultado más novedoso y tangible de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca el pasado mes de octubre, se celebrará también una Conferencia iberoamericana sobre migraciones en Uruguay después del verano. En el marco de la ONU, el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, presentado en octubre de 2005, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*¹⁴, y la celebración en septiembre de 2006 del *Diálogo de Alto Nivel sobre migración y desarrollo* pueden suponer el fin de la preeminencia que durante unos años se ha conferido casi en exclusiva a la lucha contra el terrorismo¹⁵.

Todo indica que el fenómeno migratorio ocupará por fin un lugar muy destacado en agenda europea e internacional, y no podemos desaprovechar esta oportunidad de aclarar cuáles son los límites de la acción política. Con carácter general, evitemos incurrir en el engañoso lenguaje de las *causas*, para evitar que los análisis nos devuelvan la infructuosa sensación de que el mundo en general podría funcionar mucho mejor. Y, de modo más concreto, contribuyamos a evitar que el discurso político desdeñe las irrenunciables exigencias del principio de respeto a los derechos humanos, sobre todo respecto de las repercusiones *exteriores* de cualquier acción emprendida por los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea.

II. INDEROGABILIDAD DE LA NORMA DE NO DEVOLUCIÓN Y SUPUESTOS DE INCUMPLIMIENTO EN FRONTERA

Todos los Estados de la comunidad internacional están obligados a no expulsar, extraditar o rechazar en la frontera a ninguna persona cuya vida o libertad puedan correr peligro como consecuencia del acto de devolución. Esa obligación o principio de *non refoulement*, contenido de modo explícito o implícito en diversos tratados internacionales, y que forma parte del Derecho Internacional consuetudinario, no sólo protege a las personas que han sufrido una persecución previa. El *non refoulement* protege también a toda persona frente a aquellas consecuencias del acto de devolución que puedan equipararse a una violación de sus derechos básicos.

Según el sentido originario de ese principio, la persona que huye por razón de una persecución no puede ser devuelta al territorio donde su vida o libertad corren peligro; y a esa persona -que es, en efecto, un refugiado o una refugiada internacional incluso antes de presentarse en la frontera- se le debe otorgar asilo o protección territorial

Forum, Ginebra, IHEI, mayo de 2005; <http://www.esil-sedi.org/english/pdf/Peral.PDF>), y “Vida, libertad y presión migratoria. Aproximación jurídica al problema de la devolución de personas en las fronteras de Ceuta y Melilla” (Comentario FRIDE, noviembre de 2005; <http://www.fride.org/Publications/publication.aspx?item=920>).

¹⁴ Vid. texto en <http://www.gcim.org/mm/File/CMMI%20INFOME%205%20OCTUBRE%202005.pdf>.

¹⁵ El Diálogo pretende ofrecer un análisis sobre los diversos aspectos de la migración, para lograr que aumente su impacto positivo en el desarrollo y que se reduzcan aquellos efectos que puedan considerarse negativos (*Revised draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly*, Doc. A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1*, de julio de 2005, pár. 38).

quiera de modo temporal. Pero también la persona que no huye de la persecución - aquella que puede considerarse inmigrante y sea o no regular su situación cuando se presenta en la frontera- está protegida por el *non refoulement*. Bajo ninguna circunstancia esa persona puede ser devuelta al territorio de un país, de cualquier país, en el que su vida o libertad corran peligro inminente. Así, la norma que protege a los refugiados genuinos protege también, universalmente y sin excepción, a todos los seres humanos.

Cuando se trata del riesgo objetivo de violación inminente y grave de derechos cuyo carácter inderogable y absoluto ha sido declarado por la jurisprudencia internacional, no hay excepción posible. El ejemplo paradigmático es el carácter absoluto atribuido a la protección contra la tortura por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a partir del artículo 3 del Convenio europeo de derechos humanos y libertades fundamentales, de 1950. En el Asunto *Chahal contra Reino Unido*, de 15 de noviembre de 1996, el Tribunal, aun considerando las grandes dificultades a las que debe hacer frente el Estado para proteger a la población por ejemplo en el contexto de la lucha antiterrorista, declaró que la Convención protege “en términos absolutos” contra la tortura o el castigo y la pena inhumanos o degradantes, con independencia de la conducta de la víctima¹⁶.

Y, en particular respecto de la eventual expulsión o devolución de esa persona, añadió: “[l]a prohibición contenida en el artículo 3... es igualmente absoluta en casos de expulsión. Así, siempre que existan razones fundadas para pensar que un individuo afrontaría un riesgo real de sufrir un trato contrario al artículo 3 en caso de ser devuelto a otro Estado, la expulsión equivaldría a la violación de la obligación del Estado Parte de protegerlo frente a ese trato”¹⁷. El Tribunal en ningún caso se refiere a la necesidad de constatar que la persona en cuestión haya sido perseguida con anterioridad al momento en que entra en contacto con la jurisdicción del país obligado a respetar la obligación de no torturar mediante el respeto del principio de no devolución. Tal es la consecuencia práctica del carácter absoluto que el Tribunal predica del derecho a no sufrir torturas o tratos equiparables a la tortura¹⁸.

¹⁶ Párrafo 79. La última reacción pública de los Estados contra esa jurisprudencia se ha producido en el marco de los debates del Consejo de Ministros de la Unión Europea. En lo que constituye una declaración a todas luces aberrante, por cuanto indica la intención de injerir en la labor jurisprudencial del TEDH, el Reino Unido y los Países Bajos expresaron su posición sobre la “posibilidad de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos revise un fallo anterior del Tribunal [*sic*] de 1996, en el asunto Chahal”, y así lo hizo saber la Presidencia al Consejo (Sesión 2683 del Consejo, de 12 de octubre de 2005, Comunicado de prensa 12645/05, Presse 247, p. 18; *vid.* texto en <http://www.statewatch.org/news/2005/oct/jha-prel-12-oct.pdf>).

¹⁷ Párrafo 80; la traducción, no literal, es mía. La transcripción literal del párrafo de la Sentencia es la siguiente: “[t]he prohibition provided by Article 3 (art. 3) against ill-treatment is equally absolute in expulsion cases. Thus, whenever substantial grounds have been shown for believing that an individual would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) if removed to another State, the responsibility of the Contracting State to safeguard him or her against such treatment is engaged in the event of expulsion”.

¹⁸ El TEDH ha interpretado, además, el concepto tortura de un modo muy amplio, incluyendo por ejemplo la situación de tensión psicológica que se produce en el *corredor de la muerte*, durante la espera de la eventual ejecución en un tercer país (Sentencia de 7 de julio de 1989, asunto Soering c. Reino Unido), o el sufrimiento derivado de la inadecuación general del sistema sanitario de un tercer país para ofrecer cuidados paliativos en casos de enfermedad terminal (Sentencia de 2 de febrero de 1997, asunto D. c.

De acuerdo con los estándares internacionales más avanzados, el criterio para aplicar esta norma de no devolución es la existencia de un *riesgo cierto*, cuya determinación se base en una valoración objetiva e individualizada de las circunstancias, de sufrir torturas o de que la vida o libertad de la persona en cuestión corren peligro en el país a cuyo territorio sea devuelta o expulsada. El incumplimiento de la norma por el primer país incluye el caso en que el segundo país a su vez reenvíe a la persona a cualquier lugar, en su propio territorio o en el territorio de un tercer país, donde exista riesgo de torturas o su vida o libertad corran peligro¹⁹.

Además, y según esos mismos estándares, devolución no implica que la persona en cuestión haya debido *poner el pie* en el territorio del país que incumple la norma. El *puente aéreo* que las autoridades italianas pusieron en marcha en marzo de 2004 entre Lampedusa y Libia, para ejecutar la devolución inmediata de quienes llegaban a la isla italiana, no es el único modo de violar el Derecho de los derechos humanos. Las personas rechazadas en la frontera, a quienes se impide por la fuerza o de otro modo la entrada en el territorio nacional, están bajo la jurisdicción –es decir, bajo el *control efectivo*- del país que las rechaza o pide a otro país que evite las circunstancias que permitirían afirmar la existencia de jurisdicción, al menos en el instante en que directa o indirectamente se impide el acceso de tales personas a las fronteras para determinar si merecen o no protección territorial. En ese instante se incumplen las normas de derechos humanos con gravedad equiparable a las conductas que son consecuencia previsible del rechazo en frontera²⁰.

Aun cuando es legítimo proteger las fronteras del propio territorio, el acto mediante el cual se impide de hecho la entrada a quienes en consecuencia serán expuestos al riesgo cierto de torturas o de privación de la vida o libertad –sean o no refugiados- es violación flagrante del principio de *non refoulement*. No está prohibida la expulsión a un país

Reino Unido). En estos casos, la devolución, la expulsión o el rechazo en frontera son contrarios al artículo 3 del Convenio.

¹⁹ Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no cabe, en efecto, realizar expulsión o devolución alguna sin realizar previamente un análisis individualizado de los riesgos objetivos que cada persona tiene de sufrir tortura o tratos inhumanos o degradantes en caso de ser devuelta a la zona en cuestión (*vid.* Decisión sobre la admisibilidad en el *asunto T.I contra el Reino Unido*, de marzo de 2000). Sobre el *test* de objetividad que debe aplicarse en el Derecho Internacional de los Refugiados, al que en mi opinión se adscribe TEDH para realizar esta peculiar aplicación del Convenio –y en particular de sus artículos 3, 5, 8 y 13- como fuente de la obligación del *non refoulement*, *vid.* James C. Hathaway y William S. Hicks, “Is there a Subjective element in the Refugee Convention’s Requirement of “Well Founded Fear?”, en *Michigan Journal of International Law*, vol. 26-2, 2005, p. 505 y ss. *Vid.* también *Third Colloquium on Challenges in International Refugee Law Convened by The Programme in Refugee and Asylum Law*, University of Michigan Law School, March 26-28, 2004, en *ibid.*, p. 491 y ss.

²⁰ La exclusión de la aplicación de la legislación francesa a la llamada zona internacional de los aeropuertos constituía un intento de eludir la entrada en el territorio a los efectos legales de las personas confinadas. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mediante su Sentencia *Armuur c. Francia*, de 25 de junio de 1996, afirmó que “aunque los demandantes no se encontraban [técnicamente, de conformidad con la legislación interna] en Francia... durante su retención en la zona internacional del aeropuerto de Orly en París se encontraban sujetos a la legislación francesa”, puesto que “a pesar de su nombre, la zona internacional no significa un estatus extraterritorial” (pár. 52); y asimismo afirmó que “[l]os intereses legítimos de los Estados de frustrar los cada vez más frecuentes intentos de evitar las restricciones de inmigración no deben frustrar a los solicitantes de asilo de la protección otorgada por [la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y el Convenio europeo de derechos humanos]” (pár. 43).

donde el nivel general de pobreza hace la vida extremadamente difícil, pero sí a un país donde existe el riesgo cierto de violación de derechos humanos básicos como consecuencia de la aplicación de medidas discriminatorias o de sanciones basadas en el intento de acceder a las fronteras de otro país para solicitar protección. Así, en caso de que se impermeabilice la frontera gracias a la cooperación de Marruecos, el compromiso de las autoridades españolas de que no van a producirse más devoluciones a Marruecos constituye una violación indirecta, y no por ello menos grave, del *non refoulement*²¹.

En el caso particular de los refugiados, si el acceso a la frontera se impide de algún modo directo o indirecto, quienes huyen de una persecución previa carecen de la oportunidad de obtener la protección territorial a la que tienen derecho. Cuando se trata de inmigrantes en situación irregular, impedir el acceso a la frontera sabiendo que son o pueden ser abandonados en el desierto, en una situación en que no puede negarse la existencia de un riesgo directo e individualizado a su vida y libertad, equivale a la violación de la norma. El país a cuya frontera se acercan y a cuya protección se encomiendan estas personas no respeta, en uno u otro caso, obligaciones que son inherentes a su condición de Estado de derecho²².

El Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho interno imponen, por tanto, límites insoslayables a la facultad de los Estados de controlar el cruce de la frontera, comenzando por la prohibición de impedir el acceso a la misma. Esa prohibición tiene, en efecto, el mismo carácter absoluto que las obligaciones de derechos humanos cuyo cumplimiento se trata de garantizar. Así, la *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección de los refugiados en América Latina*, adoptada por representantes de veinte gobiernos y de la sociedad civil, establece un vínculo directo entre el carácter de *ius cogens* del *non refoulement* y “el compromiso de los países de América Latina con el mantenimiento de las fronteras abiertas para garantizar la protección y la seguridad de quienes tienen el derecho a la protección internacional”²³.

III. GESTIÓN MIGRATORIA Y NUEVAS FORMAS DE CONDICIONALIDAD EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Junto a los en general fallidos intentos de cerrar fronteras, el énfasis en el control de los flujos migratorios se ha traducido también en el desarrollo de instrumentos y

²¹ Vid. Capítulo IV, sobre “Responsabilidad de un Estado en relación con el hecho [ilícito] de otro Estado”, del *Proyecto de Artículos de la Comisión de Derechos Internacional sobre Responsabilidad Internacional de los Estados*, aprobado provisionalmente en segunda lectura en agosto de 2000 (Doc. NU A/CN.4/L.600; <http://www.onu.org/temas/derint/comision/acn4l600.pdf>).

²² En el caso de España, no se trata sólo de realizar una interpretación conforme tal como prevé el artículo 10.2 de la Constitución, ni siquiera de cumplir o no obligaciones contenidas en el Derecho Internacional. En efecto, el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura de 1984, los artículos 2, 3 y 5 del Convenio Europeo de derechos humanos de 1950, o el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el estatuto internacional de refugiado, de los que dimana este principio de *non refoulement* en su doble dimensión, forman parte integrante del ordenamiento jurídico español en virtud del artículo 96 de la Constitución. Estas disposiciones tienen valor jurídico suprallegal, de modo que prevalecen incluso sobre las Leyes Orgánicas. Su violación representa, por tanto, la negación del Estado de Derecho en el más genuino sentido constitucional de la expresión.

²³ Declaración, párrafo 7 del Preámbulo; vid. texto en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf> (consultado el 9 de enero de 2006).

mecanismos de condicionalidad positiva y negativa en el marco de las políticas europeas de cooperación para el desarrollo. Más allá del discurso político, la nítida conciencia de que el aumento de la financiación de la cooperación al desarrollo –un compromiso basado por lo demás en premisas bien distintas- no supone un freno a la migración ha inducido a buscar otros medios, menos loables, para lograr el mismo fin. Entre las distintas acepciones del término *gestión*, cabe decir que se trata aquí de ampliar el margen de acción política, en particular de la Unión y sus Estados, mediante el premio o la ‘sanción’ a terceros Estados, según se dispongan o no a cumplir una función en el marco de una estrategia que en el fondo responde sólo a intereses europeos, tal como los dirigentes políticos interpretan esos intereses.

No cabe hacer objeciones a la insistencia de la Unión en que los demás Estados estén en disposición de dar cumplimiento al Derecho Internacional de los Refugiados, ni a su buena disposición a ayudarles a tales efectos. Ni siquiera es relevante la intención implícita de la Unión de ayudar a terceros para no verse obligada a cumplir por sí las exigencias derivadas del principio de *non refoulement*. Pero los medios que parece disponerse a emplear suscitan reservas de gran calado. Las tensiones recientes y aún no resueltas sobre la aprobación y distribución del presupuesto de la UE no permiten presagiar que la Unión llegue a cumplir con sus compromisos solemnes sobre la financiación de acciones destinadas a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y, sin embargo, sólo si se cumpliesen tales compromisos de modo pleno cabría afirmar genuinamente que la Unión destina nuevos recursos a crear marcos de protección internacional en terceros países. En otro caso, se trataría –y permítaseme la expresión- de una *desviación* de fondos²⁴.

La vinculación entre la ayuda financiera y técnica a terceros Estados y el alivio de la presión migratoria que soporta Europa puede dar lugar, en efecto, a la reasignación de los fondos de cooperación al desarrollo en relación con el cumplimiento de fines que le son completamente ajenos. Las ideas que la Comisión baraja en este momento parecen inscribirse en lo que se denomina *condicionalidad positiva*, basada en el ofrecimiento de incentivos a los terceros en cuya conducta se trata de influir. Ahora bien, sigue brillando por su ausencia el compromiso de crear nuevas partidas financieras a tal efecto, más allá del marco del Programa AENEAS, que desde 2004 ofrece asistencia financiera y técnica a terceros Estados en los ámbitos de la migración y el asilo²⁵.

²⁴ *Ad. ex.* “[e]l Consejo Europeo celebra que se esté dando una mayor prioridad a la migración, y que la Comisión tenga la intención de intensificar la asistencia financiera en ámbitos que afectan o se refieren a la migración dentro de sus relaciones con los países terceros, por ejemplo asignando hasta un 3% del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y mediante esfuerzos similares respecto de otros instrumentos financieros pertinentes. Se estudiará la posibilidad de realizar esfuerzos equivalentes en el África subsahariana, con vistas a abordar las raíces profundas de la migración” (Estrategia Global –África y Mediterráneo, *cit.*, p. 14).

²⁵ En 2001, el Presupuesto General de la Unión incluía por primera vez una línea presupuestaria, la línea B-667, destinada a atender a objetivos específicos de la política exterior en el ámbito del asilo y la migración, y que confería prioridad a proyectos que se desarrollasen en los países respecto de los que se hubiese elaborado un Plan de Acción del Grupo de Alto Nivel sobre Migración y Asilo, creado en 1998 por el Consejo Europeo. En un primer momento, los proyectos debían guardar relación con la gestión de flujos migratorios, el retorno voluntario y el cumplimiento efectivo de las obligaciones dimanadas de los acuerdos de readmisión. Esta línea presupuestaria, que enseguida dejó a un lado las preferencias

AENEAS cuenta con 250 millones de euros para luchar contra la inmigración irregular, estableciendo como novedosa prioridad el desarrollo de la legislación y los mecanismos nacionales de terceros Estados para garantizar la observancia del principio de *non-refoulement* por parte de cualquier Estado en desarrollo, en particular mediante la mejora de su capacidad de recepción de solicitantes de asilo y de refugiados²⁶. En todo caso, este Programa será al parecer prematuramente sustituido por un “programa temático” en el marco de las nuevas perspectivas financieras 2007-2013, mientras que los llamados *Programas Europeos de Protección Regional* (PEPR), cuyo contenido fue perfilado por la Comisión en 2004, pasarían a convertirse en la expresión principal de la dimensión exterior de la política europea de migración y asilo²⁷.

Tal como la Comisión sugirió a primeros de septiembre de 2005, los Programas piloto de protección deberían haberse puesto en marcha antes de finales del pasado año en África subsahariana –con epicentro en Tanzania, respecto de refugiados procedentes de la región de los Grandes Lagos y África del Este- y en los países europeos de reciente independencia –sobre todo en Ucrania, pero también Moldavia y Bielorrusia-. Si se ejecutan los Programas, el reforzamiento de la capacidad de los demás deberá evitar que la presión migratoria siga creciendo en las fronteras exteriores del espacio europeo sin fronteras interiores²⁸. Los PEPR consistirán en un conjunto de instrumentos de acción (*tool-box*) para hacer frente en un marco regional a situaciones de refugiados fuera de las fronteras de la Unión, y en especial a situaciones que tienen o puedan llegar a tener carácter prolongado y pocos visos de solución. La Comisión ha insistido en el carácter flexible y específico de los Programas, que serán *hechos a medida* para cada Estado beneficiario a partir de un análisis detallado de las necesidades de protección en la región²⁹.

geográficas para configurarse como un programa horizontal, ha de considerarse el germen del actual Programa AENEAS.

²⁶ Así, según el ejemplo significativo que se menciona en el Reglamento, AENEAS puede contribuir a financiar el establecimiento en terceros Estados de sistemas de registro y documentación de refugiados, si bien la norma no realiza ninguna mención expresa a los proyectos relacionados con el reasentamiento en el territorio de la Unión de grupos especialmente vulnerables de refugiados (Reglamento CE nº 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, art 2.1, b; *vid.* texto en http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_080/l_08020040318en00010005.pdf). El artículo 2.1, k) menciona los programas de reasentamiento eludiendo mencionar que la Unión sea el destino de los potenciales reasentados.

²⁷ *Improving Access...*, *cit.*, par. 51.

²⁸ *Vid.* Comunicación de la Comisión *sobre los Programas de protección regional*, de 1 de septiembre de 2005, COM (2005) 388 final; y Conclusiones del Consejo Europeo (Justicia y Asuntos de Interior) de 12 de octubre de 2005.

²⁹ Entre los componentes de los PEPR, se citan expresamente la asistencia a los Estados de la región de origen de refugiados y solicitantes de asilo para que se conviertan en solventes o *potentes* prestadores de protección efectiva (robust providers of effective protection); el establecimiento del sistema de registro *Profile* del ACNUR, que incluye tecnología biométrica, para lograr una mejor determinación e identificación de las personas que necesitan protección; el diseño de programas de reasentamiento en la Unión Europea; la mejora de la infraestructura local con la participación activa de las comunidades de acogida, de modo que los refugiados no supongan una merma de los recursos disponibles; el ofrecimiento de asistencia específica para la integración local, en Estados de la región de origen, de las personas que necesitan protección; la creación de mecanismos para apoyar la respuesta de los terceros Estados, incluidos los Estados de tránsito, ante los *flujos mixtos* de refugiados y migrantes, así como ante la inmigración ilegal y el crimen organizado; el fomento el retorno de los migrantes, ya sean nacionales del

Se trata, en definitiva, de convertir a los Estados beneficiarios en *terceros Estados seguros*, en prestadores de protección internacional para evitar en algún grado el examen de las solicitudes de protección en los Estados europeos -un examen muy costoso en los Estados dotados de sofisticadas garantías judiciales y de un lentísimo engranaje judicial-³⁰. Pero la dotación económica prevista hasta el momento para poner en marcha los PEPR es absolutamente irrisoria, teniendo en cuenta la magnitud de la intención subyacente³¹. Además, la crisis de Ceuta y Melilla ha puesto de manifiesto la escasa repercusión que la elección de Tanzania como tercer país seguro tendría en el alivio de la presión migratoria subsahariana en el territorio Schengen.

El informe elaborado por la Misión técnica sobre inmigración ilegal [*sic*] que la Comisión ha enviado a ambas ciudades parece sugerir que Marruecos debiera ser el epicentro de un tercer programa piloto de protección regional. Así, en sólo un mes y medio, la Comisión habría pasado de descartar la posibilidad de establecer un PEPR en el Norte de África -apelando a la complejidad de la situación, que requería un enfoque más amplio³²- a la insistencia en la necesidad de cooperar y ayudar sobre todo a Marruecos -pero también a Argelia- en sus esfuerzos por proteger sus fronteras y gestionar las migraciones³³. Aun cuando parece ilusoria la pretensión de *convertir* a Marruecos en un tercer Estado seguro en el marco del Derecho Internacional de los Refugiados, es evidente que en todo caso se trata de una pretensión muy costosa en términos -para empezar- financieros. Sin entrar a valorar el grado de protección general de derechos humanos en ese país, téngase en cuenta que ni siquiera existe un procedimiento formal para la determinación del estatuto de refugiado.

La iniciativa global sobre inmigración presentada por Zapatero y Chirac en Hampton Court el pasado 27 de abril al parecer supondría un aumento del gasto de 400 millones de euros a favor de África subsahariana, pero sigue sin estar claro de dónde procedería el dinero, o más bien estuvo siempre claro que en realidad se realizará una reasignación

tercer Estado o personas respecto de las cuales el tercer Estado haya sido o pudiera haber sido un país de primer asilo, en caso de que ese Estado ofrezca protección efectiva; y la promoción de la cooperación activa y el diálogo en relación con la migración legal, incluida la identificación de posibilidades de migración legal de los nacionales del Estado tercero involucrado en la asociación estratégica, así como la negociación de facilidades de visado para ciertas categorías de personas (*Improving Access...*, *cit.*, par. 51).

³⁰ Todo parece, además, indicar que el ACNUR acabará convirtiéndose en el gran aliado de la Unión, incluso en una especie de *agencia de ejecución*, para que la nueva estrategia europea reciba un barniz de legitimidad internacional. El acuerdo llamado estratégico de 15 de febrero de este año, firmado por Benita Ferrero-Waldner como Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Ruud Lubbers, a la sazón Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados establece con claridad que sólo habrá cooperación financiera en caso de que exista “valor añadido respecto de la acción de la Comunidad, impacto considerable, interés común y capacidades adecuadas” (*Memorandum Concerning the Establishment of a Strategic Partnership Between the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Commission of the European Communities in the Field of Protection and Assistance to Refugees and other People of Concern to UNHCR in Third Countries, done at Brussels on 15th February 2005*, 4.c; la traducción es mía).

³¹ Aunque ello puede cambiar una vez que han sido adoptadas las perspectivas financieras 2007-2013, los PEPR se financiarán, según la Comisión, con recursos ya asignados a través de AENEAS: 4 millones de euros para Grandes Lagos y 2 millones de euros para Ucrania (*vid.* COM (2005) 388 final).

³² COM (2005) 388 final, *cit.*, párrafo 18.

³³ *Technical Mission to Morocco. Visit to Ceuta and Melilla on Illegal Immigration. 7th October– 11th October 2005. Mission Report.* Comisión Europea, 18 de octubre de 2005.

de fondos que ya habían sido comprometidos, aun cuando las perspectivas financieras de la UE para el próximo quinquenio 2007-2013 ni siquiera habían sido aprobadas³⁴. La Comisión había sugerido incluso, casi de modo subrepticio y a partir de una idea que ya circulaba en medios gubernamentales de los Estados miembros, que los recursos que la Unión Europea gasta actualmente en los sistemas nacionales de asilo podrían destinarse a reforzar la capacidad de protección en la región de origen de los refugiados, de modo que se multiplicaría el número de beneficiarios de la protección internacional a cambio de no ser protegidos en Europa³⁵.

Pero, más allá de este improbable trasvase de los fondos que habrían de liberarse en el plano estatal, la condicionalidad positiva equivaldría a desviar fondos que ya se habían asignado a la realización de objetivos propios de la cooperación al desarrollo. Además, la dotación de nuevos fondos vinculados a la gestión migratoria en terceros Estados supondría traicionar los compromisos solemnemente declarados, pero aún incumplidos, de destinar el 0,7% del PIB a políticas genuinas de desarrollo. Si la reducción de la pobreza como expresión que sintetiza los Objetivos del Milenio debe ser la finalidad de las políticas de cooperación al desarrollo, simplemente debería descartarse la adjudicación de fondos a un Estado tercero por el hecho de que acoja a un número elevado de refugiados o para favorecer que lo haga. Al menos mientras no se cumplan los compromisos genuinos de desarrollo, la condicionalidad positiva aparece como una forma encubierta de *condicionalidad negativa* –es decir, de sanción- hacia los países más pobres que toman la decisión de no acoger a grandes números de refugiados ante la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas de su propia población.

El Consejo Europeo ha llegado a considerar propuestas de condicionalidad negativa³⁶. En esta línea, la cláusula migratoria contenida en el Artículo 13 del *Convenio de Cotonou*, firmado por la Unión y setenta Estados en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico, llamados Estados ACP, incluye el compromiso de cada Estado beneficiario de “aceptar el retorno y la readmisión de cualquiera de sus nacionales que se encuentren en situación ilegal en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea a solicitud de ese Estado miembro sin otras formalidades”. Según la propia Comisión, esta disposición puede servir como modelo de las *cláusulas migratorias* que se negocien en los acuerdos futuros, si bien la obligación de readmisión debiera hacerse extensiva también a cualquier persona que haya llegado a la UE a través del Estado con quien se negocia la cláusula. Se resolvería así, según la Comisión, uno de los principales obstáculos a la readmisión de personas en situación ilegal: la imposibilidad de determinar su

³⁴ “According to the Euobserver, the plan envisages increasing development aid to the Sub-Saharan region to €400 million, double what the EU is spending today on immigration policy. Mr Zapatero indicated that the money will be integrated into the EU's neighbourhood policy and development fund, while diplomatic sources said it will feature in the 2007-2013 budget, if the budget is approved by the end of the year” (<http://www.ecre.org/Update/Weekly%20Update%203%20November%202005.doc>).

³⁵ *Towards more Accessible, Equitable and Managed Asylum Systems*, (COM (2003) 315 final, p. 16.

³⁶ España y el Reino Unido propusieron en el marco del Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, reducir o eliminar las ayudas al desarrollo a los Estados terceros que no cooperasen con la Unión en la readmisión de personas. La oposición radical de Suecia, Francia y Luxemburgo evitó entonces que la propuesta se convirtiese en política oficial de la Unión.

nacionalidad, y por tanto el Estado que debe aceptar su readmisión, ante la falta de documentos de identificación³⁷.

El esfuerzo de poner coto a la migración irregular podría dar lugar a la suspensión de la asistencia a los Estados que no cumplan con los acuerdos de readmisión firmados en el marco del artículo 13 del Convenio de Cotonou. No parece existir, en realidad, ninguna otra razón de peso para incluir esta disposición en un convenio sobre cooperación para el desarrollo. Esta perspectiva ciertamente no deja muchas opciones a aquellos Estados terceros que pretendan seguir siendo beneficiarios de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión. Pero la lucha contra la pobreza que padecen las poblaciones más vulnerables no debe, no puede hacerse depender de la voluntad de sus gobiernos de firmar y cumplir acuerdos de readmisión de quienes consiguen poner el pie en Europa. Ciertamente, esa estrategia, llevada hasta sus últimas consecuencias, habría de considerarse contraria a los principios que inspiran la política de cooperación para el desarrollo en el Tratado de la Unión Europea³⁸.

Por el momento prevalece, no obstante, la idea de ofrecer incentivos tanto para la negociación y firma como para la aplicación efectiva de los acuerdos de readmisión de personas con los países de origen y tránsito. Esta condicionalidad positiva, en principio limitada a la asistencia técnica y por tanto con escaso impacto en la redistribución de fondos destinados al desarrollo, no está, sin embargo exenta de riesgos. La Comisión se ha referido, en este sentido, a la percepción de los Estados terceros de que las negociaciones para celebrar acuerdos de readmisión responden al interés exclusivo de la Unión. Para neutralizar esa percepción, la Comisión propone integrar las negociaciones la agenda general del desarrollo, “de modo que la cuestión de la capacidad de influencia (leverage); es decir, el ofrecimiento de incentivos en relación con la negociación y adopción de acuerdos de readmisión con la Unión, debe suscitarse caso por caso, en el contexto del conjunto de la acción política y del diálogo sobre los planes de desarrollo con el país de que se trate”³⁹.

El Consejo ha asumido dócilmente la nueva consigna. Así, tal vez para evitar las críticas hacia la condicionalidad positiva, la Unión se decanta al parecer por una especie de *condicionalidad difusa* que en realidad tiene mucha mayor envergadura. No es, por tanto, sorprendente, pero sí preocupante, que los Programas Europeos de Protección Regional lleguen a formar parte integrante de la política de desarrollo. Por el momento, la intención es realizar su puesta al día con ocasión de la revisión que se realizará, a la mitad de los periodos de vigencia, de las *estrategias país* o los *planes país* y las *estrategias regionales* -Country Strategy Paper y Regional Strategy Paper-⁴⁰.

³⁷ *Integrating Migration...cit.*, p. 25.

³⁸ *Vid. ad. ex.* mi trabajo “Cooperación al desarrollo y cooperación financiera y técnica con terceros Estados” Álvarez Conde, E. y Garrido Mayo, V. (eds.): *Comentarios a la Constitución Europea*. Valencia: Tirant lo Blanc, 3 vols., vol. III, 2005, p. 1395 y ss.

³⁹ *Integrating Migration Issues... cit.*, p. 25 and 26.

⁴⁰ *Improving Access to Durable Solutions*, COM(2004) 410 final, par. 53. Las *estrategias* aspiran a concertar las voluntades y exigencias de todos quienes de algún modo participan en la cooperación europea, y por ello han llegado a convertirse en el instrumento central de la política de cooperación europea. Su primera generación ha sido completada en los dos últimos años respecto de unas decenas de

IV. LÍMITES A LA GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS BASADOS EN LA OBLIGACIÓN DE COHERENCIA Y EN EL ACERVO DE DERECHOS HUMANOS

Los PEPR y otras iniciativas semejantes pueden, por un lado, desvirtuar la finalidad genuina de la política de cooperación al desarrollo mediante el establecimiento de una nueva causa de condicionalidad basada en la cooperación para gestionar flujos migratorios. Por otro lado, pueden representar una quiebra de la obligación de coherencia que dimana del Derecho originario de la UE, a menos que esta obligación simplemente sea un medio de realización de intereses, y no de valores, de la Unión. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no se ha pronunciado todavía sobre el alcance *ad extra* de esa obligación, de modo que las consideraciones que siguen se basan en hipótesis jurídicas; en particular, en la hipótesis de que la coherencia es exigible entre las dimensiones interna y externa de una misma política comunitaria.

4.1. Contenido de la obligación de coherencia y elementos del test de coherencia

No es posible, por el momento, establecer con claridad los perfiles del principio u obligación de coherencia contenido en el Tratado de la Unión, pero sí cabe aplicar el razonamiento lógico-jurídico a las disposiciones que lo contienen. Según una última versión de este principio que tal vez no llegue a tener fuerza vinculante *per se*, plasmada en el artículo III-292. 3 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, “[l]a Unión velará [la versión inglesa, más contundente, utiliza *shall ensure*] por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas”. La disposición parece establecer una obligación de comportamiento más que de resultado, aun cuando el correspondiente control jurisdiccional sea en todo caso poco probable. Ahora bien, la constatación de un resultado flagrantemente contradictorio entre dos líneas de acción política, o en el seno de la misma política de la Unión, debería considerarse por sí misma una prueba irrefutable de la violación de la obligación de coherencia.

Para determinar si la acción que la Comisión y el Consejo se proponen emprender en la dimensión exterior de la política de migración y asilo guarda coherencia o no con el resto de la acción de la Unión –es decir, con la acción *ad intra*- en ese mismo ámbito, sería preciso elaborar primero un *test de coherencia*, e identificar después el acervo comunitario en la dimensión interna de la misma política. Por lo demás, ese test debería ser aplicado con flexibilidad, teniendo en cuenta que en un sistema complejo cuyos fundamentos son la democracia y el pluralismo político es inevitable, e incluso necesario, que se produzca un cierto grado de incoherencia.

En su versión vigente, la coherencia debe alcanzarse tanto en un sentido *vertical* entre la PESC y la acción nacional de los Estados como en un sentido *horizontal* entre los distintos pilares de la propia Unión⁴¹. Según Pascal Gauttier, este concepto de

países, se elaboran a través de las delegaciones de la Comisión sobre el terreno y con la colaboración del Grupo interservicios de Apoyo a la Calidad.

⁴¹ En su versión primigenia, el principio se refería a la búsqueda de la coherencia entre la acción exterior de la Comunidad Europea y la acción propia de la Cooperación Política Europea, precedente de la Política Exterior y de Seguridad Común. El Acta Única Europea, cuyo Preámbulo atribuía a Europa la

coherencia horizontal tiene además dos acepciones: ausencia de contradicciones entre las políticas de la Comunidad Europea y la PESC, y complementariedad (synergy) entre esas políticas⁴². Pero este enfoque clásico podría experimentar en mi opinión un avance cualitativo si la acepción básica de ausencia de contradicciones no se considerase limitada a la comparación entre distintos ámbitos de la esfera de acción externa de la Unión o entre distintos pilares.

La frustrada Constitución Europea incluía una referencia nítida, como hemos visto, a la coherencia entre la acción exterior y las demás políticas, internas, de la Unión. Los Tratados de Maastricht y Amsterdam parecían referirse, sin embargo, sólo a la coherencia *ad extra*⁴³. Pero, desde su modificación adoptada en Niza, el actual artículo 3 del TUE (antes art. C) afirma en su primer párrafo que “[l]a Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario”. Esa referencia al *acquis communautaire* permite, si no exige, la aplicación del test de coherencia entre las dimensiones *ad intra* y *ad extra* de la acción de la Unión Europea en cada uno de los ámbitos relevantes.

La citada disposición hace además responsables al Consejo y a la Comisión de garantizar la coherencia, al menos respecto del conjunto de la acción exterior, pero el artículo 13 del TUE (art. J.3 de Maastricht) establecía ya que “[e]l Consejo velará por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión”. Dejando a un lado la interpretación del término *unidad*, que podría tener muy amplio alcance, sí parece posible afirmar que la obligación de coherencia en la acepción que prohíbe las contradicciones constituye uno de los principios fundamentales del Tratado de la Unión y afecta al conjunto del Tratado⁴⁴, y por ende a las dimensiones *ad intra* y *ad extra* de cada una de las políticas comunitarias.

4.2. Aplicación del test de coherencia a la dimensión exterior de la política europea de migración y asilo

Para aplicar el test en el seno de la política de migración y asilo es necesario, por tanto, establecer una correspondencia entre el acervo de la dimensión *ad intra* y los programas de protección regional propuestos por la Comisión en la dimensión externa de esa misma política. Al menos por lo que respecta a las situaciones de éxodos masivos en

responsabilidad de “procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y actuar con cohesión y solidaridad” hacia además una mención a la necesidad de que los Estados miembros actuaran con una sola voz, una voz fuerte y coherente, ante y en el seno de las organizaciones internacionales (arts. 30.5 y 30.2, d).

⁴² “Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union”, *European Law Journal*, vol. 10, Nº 1, 2004, p. 25. El autor se basa para ello en la existencia de dos palabras inglesas para expresar la idea, de modo que la ausencia de contradicciones sería “consistency” mientras que, un paso más allá, “coherence” incluiría la complementariedad.

⁴³ Según la versión dada en Amsterdam al párrafo 2 del artículo C: “[l]a Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas”.

⁴⁴ Wessel, Ramses A.: “The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations”, *Common Market Law Review*, vol. 37, nº 5, 2000, p. 1149.

Estados terceros que requieran la puesta en marcha de un PEPR, el *acquis* correspondiente es, sin duda, la Directiva 55/2001, adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 20 de julio de 2001, relativa a la protección temporal⁴⁵. Esta Directiva configura categorías de personas beneficiarias de un estatuto de refugiado, si bien la protección territorial que confiere depende de una decisión política del Consejo de la UE sobre quiénes sean “personas desplazadas procedentes de un tercer país”⁴⁶.

Pues bien, en la medida en que forma parte integrante del acervo de derechos humanos del Derecho de la Unión, la Directiva 2001/55 debería hacerse extensiva a la esfera externa de la acción europea como consecuencia del principio de coherencia. Así, cualquier decisión del Consejo y la Comisión Europea de poner en marcha Programas Europeos de Protección en regiones no europeas donde se hubiese producido un éxodo masivo de refugiados habría de considerarse incoherente con la ausencia de una decisión del Consejo de crear una categoría de personas protegidas en el marco de esa Directiva. La puesta en marcha de un PEPR necesariamente implica, en efecto, el reconocimiento por la Unión de que el éxodo masivo correspondiente es legítimo desde el punto de vista del Derecho Internacional. Si se trata de garantizar la coherencia, e incluso la unidad del ordenamiento jurídico de la Unión, la Directiva 55/2001 debería ser plenamente aplicada respecto de aquellos potenciales beneficiarios del Programa en la región de origen que lograsen poner el pie en el territorio de la Unión o acceder a su frontera exterior.

Más aún, un juez nacional, que es juez del Derecho de la Unión, podría y debería declarar en virtud del principio de coherencia que la correspondiente categoría de personas internamente desplazadas habría sido implícitamente creada –aun cuando no se hubiera respetado el procedimiento previsto- mediante la puesta en marcha del PEPR. En tal caso, el juez podría otorgar asilo temporal a quienes perteneciesen a las poblaciones que, en la región de origen, fuesen beneficiarias del PEPR⁴⁷. Además, la repatriación a los Estados de acogida en la región de origen no podría llevarse a cabo a

⁴⁵ *Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida* (DO nº L 212, de 7 de agosto). La Directiva es concreción del mandato contenido en el artículo 63.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea tal y como fue modificado en Amsterdam, según el cual el Consejo de la Unión Europea debía adoptar normas mínimas sobre protección temporal a personas desplazadas procedentes de terceros países –es decir, refugiados a quienes no se aplica en sentido estricto al Convenio de Ginebra de 1951 sobre el estatuto internacional de refugiado-, en caso de que no fuese posible su retorno a su país de origen.

⁴⁶ La norma atribuye esa denominación a quienes “hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible”. Esa imposibilidad del regreso es legítima, tal y como se menciona expresamente en la Directiva, en casos de “conflicto armado o violencia permanente” o de “peligro grave de violación sistemática o generalizada de los derechos humanos” - artículos 1 y 2, c)-.

⁴⁷ La única excepción podría ser aquella situación en que no se produzca un “número elevado” de llegadas al territorio de la Unión, que es condición de aplicabilidad de la Directiva. Pero incluso en ese caso, las personas en cuestión debieran ser asiladas bien en su condición de refugiadas, bien como beneficiarias de protección subsidiaria en el marco de la Directiva 2004/83, de 29 de abril de 2004, relativa a la definición y el estatuto tanto de refugiado como de persona que merece protección internacional fuera del marco de la Convención de Ginebra de 1951.

no ser que los repatriados pudiesen obtener allí un estatuto equiparable al contenido en la Directiva 55/2001.

Por otro lado, y en relación directa con esta última idea, hecho de que la Directiva 55/2001 esté en vigor debería impedir a las instituciones de la Unión la realización de cualquier actividad que supusiera aceptar, y menos aún promover, un estatuto que fuese menos protector en terceros Estados. Por ejemplo, la Unión no puede, puesto que de garantizar la coherencia se trata, abolir los campos de refugiados en el propio territorio mientras favorece que los terceros Estados establezcan tales campos con el fin de que los refugiados no pisen el territorio de la Unión. En ese sentido, las referencias que realiza el Reglamento creador del Programa AENEAS al desarrollo de una legislación y una práctica acordes con las exigencias de la Convención de Ginebra y otros instrumentos relevantes de Derecho Internacional, no es, por defecto, coherente con el acervo del Derecho de la Unión. El instrumento primordial de referencia vinculante respecto de las actuaciones financiadas por la Unión debiera ser la Directiva 55/2001, puesto que esa norma supera el estatuto internacional⁴⁸.

Ahora bien, según el planteamiento de la propia Comisión, la principal pregunta sobre la legitimidad de la creación de las zonas de protección regional se refiere al contenido y la definición de la “protección efectiva”. Al respecto, la Comisión ha constatado la existencia de un consenso de los Estados miembros sobre cuál sea el estándar mínimo de protección efectiva, un consenso que incluiría seguridad física, garantías de *non refoulement*, acceso a procedimientos de asilo con garantías y condiciones socio-económicas mínimas de bienestar, entre las que menciona el acceso a la sanidad básica y a la educación primaria, así como bien el acceso al mercado de trabajo, o bien la dotación medios de subsistencia suficientes para mantener un adecuado estándar de vida⁴⁹.

Finalmente, estas condiciones mínimas de protección efectiva han sido transformadas por la Comisión en cotas (benchmarks) relacionadas con cada uno de los estándares, pero sin que se hayan despejado muchas dudas. Así, en relación con los adjetivos “suficiente” y “adecuado” que acompañan al nivel de vida, simplemente se dice que habrá de comprobarse la existencia de “la posibilidad... de vivir una vida segura y digna teniendo en cuenta las condiciones socio-económicas imperantes en el país de acogida”⁵⁰.

El consenso y las cotas propuestas quedan, ciertamente, muy lejos del estatuto de protección contenido en la Directiva 55/2001, y se aproximan en realidad a lo que se considera estándar mínimo de derechos humanos y a los estándares contenidos en la Conclusión 22 (XXXII) adoptada en 1981 por el Comité Ejecutivo del ACNUR. En esta perspectiva adquiere relevancia una de las más delicadas preguntas que la Comisión ha

⁴⁸ De momento, sin embargo, todos los esfuerzos parecen concentrarse en la admisión y el registro – incluso biométrico, para que puedan ser devueltos en su caso- de los refugiados en Estados de la región de origen. Por lo demás, la ausencia de referencias en ese Reglamento al estatuto de los refugiados no es precisamente halagüeña; y el mismo razonamiento resulta aplicable a Memorandum firmado por la Comisión y el ACNUR en 2005.

⁴⁹ *Towards more Accesible... cit.*, p. 6.

⁵⁰ *Improving Access... cit.*, p. 16; la traducción es mía.

formulado sin retórica: ¿cómo es posible que las personas que sean trasladadas a zonas de protección regional o a centros de tránsito en los que nunca antes hubieran estado queden fuera de la jurisdicción del Estado o los Estados a cuyo territorio estas personas accedieron y bajo cuyo control se han creado esas zonas y los traslados a las mismas?

Aun cuando estos argumentos pudieran parecer infalibles desde un concepto de coherencia que no pone en cuestión las exigencias de derechos humanos, todavía no se han agotado las posibilidades de argumentar en un sentido divergente. Si asumimos la acepción más compleja de coherencia elaborada por Gauttier, que implica complementariedad, cabría argüir que la acción exterior dirigida a evitar que los refugiados pongan el pie en territorio de la Unión es perfectamente coherente con la inaplicación de la Directiva 55. La Comisión se adhiere a esta línea argumental cuando afirma, por ejemplo, que Tampere incluye un llamamiento para lograr una mayor *coherencia entre las políticas externas e internas de la Unión*, y que refuerza la necesidad de una gestión más eficaz de las migraciones en sus distintas manifestaciones, de modo que la cooperación con los Estados de origen y de tránsito ha de constituir un elemento esencial para alcanzar el éxito de esta línea de acción⁵¹.

Pero la mayoría de las referencias a la coherencia en ese contexto se refieren, como hemos dicho, a los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión. Desde este punto de vista, aun cuando apliquemos el test de coherencia, la gestión de flujos de personas no permite realizar distinciones entre refugiados y migrantes, puesto que la coherencia se convierte en un medio de limitar e incluso impedir la entrada en la Unión de quienes no hayan sido previamente seleccionados al efecto. Un revelador ejemplo de esta tendencia se encuentra en el documento de trabajo elaborado con ocasión de la reunión informal de los ministros europeos que forman parte del Consejo de asuntos de justicia e interior, que tuvo lugar en Bruselas entre el 27 y el 29 de 2004, cuyo título es *Determining an Approach to the External Dimension of the European Asylum Policy*. Una vez mencionada la necesidad de estrecha cooperación con los Estados terceros y la contribución que los PEPR pueden hacer a las soluciones duraderas para los refugiados, el documento afirma que “la coherencia de los Programas con la estrategia global hacia los terceros Estados implicados así como con las iniciativas europeas existentes en el ámbito del desarrollo deberá asegurarse también”⁵².

No parece, por tanto, difícil garantizar este tipo de coherencia *ad extra*, sobre todo si la cooperación al desarrollo se utiliza también para prevenir la afluencia de éxodos masivos al territorio de la Unión, y la gestión de migraciones pasa a formar parte integrante de las relaciones exteriores de la Unión. Pero en tal caso se trataría de garantizar una *coherencia política*. No deja de haber, en esta línea, argumentos para sostener que cualquier acción exterior de la Unión para mejorar la situación de los refugiados en otras regiones debe suponer la inaplicación de la Directiva 55/2001 en el ámbito interno. Se diría incluso que ello garantiza una perfecta complementariedad, puesto que el reforzamiento de las capacidades de absorción de terceros Estados se

⁵¹ *Towards more Accesible... cit.*, p. 4.

⁵² *Working Document, Informal Meeting of the Justice and Home Affairs Ministers*, Luxemburgo, 27-29 de enero de 2005, p. 2; *vid.* texto en: (http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/01/2701docstravailinfojai/infojaifr1.pdf, consultado el 16 de enero de 2006).

acompañaría de mecanismos para limitar la llegada de quienes en realidad pueden ser protegidos por esos mismos Estados, mientras que la ausencia total de ayuda a las regiones de origen conllevaría la admisión *prima facie* en la Unión de las personas que requieren protección en caso de afluencia masiva. De este modo, el Consejo como órgano político dispondría de dos líneas de acción alternativas e igualmente coherentes respecto de cada situación de crisis internacional que tenga lugar fuera de la Unión.

Pero ello equivale a olvidar que la gestión de flujos migratorios es la gestión del destino de seres humanos, y que la migración forzosa de los refugiados forma parte indisoluble de los flujos migratorios internacionales. La estrategia de mejorar la capacidad de los terceros Estados para gestionar flujos migratorios mediante la creación de una verdadera asociación que “nace de la constatación de intereses comunes”⁵³ parece reflejar, en efecto, intereses comunes de Estados, al tiempo que ignora los intereses en conflicto de los refugiados. Y debe recordarse aquí, una vez más, que los intereses de los refugiados se expresan en exigencias de respeto a sus derechos humanos desde que se adoptó la Convención de Ginebra en 1951.

La coherencia puede ser entendida, ciertamente, como un principio *neutro*. El argumento en contra es sin embargo jurídicamente infalible, toda vez que esa posibilidad representa la negación del acervo de derechos humanos que constituye el núcleo del orden jurídico de la Unión. La coherencia en el marco del Derecho de la Unión sólo puede entenderse por tanto como un principio y una obligación enmarcada en el acervo de derechos humanos de la Unión y en su caso supeditada a las exigencias de ese acervo, y no como la mera ausencia de contradicción entre políticas. Si no fuese por los valores que inspiran la construcción europea, y que convierten a la Unión en una Comunidad de Derecho, el Consejo podría decidir entre una u otra manera de entender el término coherencia. Ahora bien, si no fuese por la preeminencia que el Derecho confiere a los derechos humanos, el propio Consejo no podría ser considerado un órgano en alguna medida democrático.

CONSIDERACIONES FINALES

La gestión migratoria durante los cinco años de aplicación del Programa de Tampere ha sido calificada como mera gestión de *crisis migratorias*⁵⁴; y no cabe descartar que se convierta en el futuro en una forma específica de gestión de crisis, en un modo concreto de afrontar los conflictos armados y situaciones de crisis que se producen fuera del territorio de la Unión. El riesgo es evidente. Una política nacida para proteger los derechos humanos de los perseguidos, como la política de asilo, puede pasar a formar parte, o convertirse en un complemento, de los instrumentos de respuesta a las emergencias en terceros Estados que han comenzado a desarrollarse en el seno del pilar intergubernamental, y en concreto en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa. A partir del momento en que los problemas del asilo se contemplan desde la óptica del control de los flujos migratorios -y la unión de ambos aspectos bajo la misma política común facilita esa distorsión-, el énfasis acaba trasladándose a la seguridad.

⁵³ *Integrating Migration Issues... cit*, p. 5.

⁵⁴ Niessen, Jan: *Five Years of EU Migration and Asylum Policy-Making under the Amsterdam and Tampere Mandates*, Paper prepared for the German Council of Experts for Immigration and Integration, Migration Policy Group, May 2004, p. 43.

En términos generales, y pese al intensivo recurso a la retórica de los derechos humanos, cabe afirmar que también en este caso los fines a veces inconfesables de los Estados miembros parecen haber prevalecido sobre sus compromisos de contribuir a la protección de los derechos humanos en el mundo. Los medios que la Comisión se propone emplear en esta nueva dimensión exterior de la política quinquenal de migración y asilo parecen confirmar esa impresión sombría. Por un lado, todas las medidas que se adopten en este ámbito tendrán carácter *ad hoc*, lo que aumenta la capacidad negociadora de la UE respecto de terceros Estados débiles y el consiguiente riesgo de que sólo sus intereses acaben imponiéndose. Aun cuando estos intereses son en principio legítimos, nunca debieran prevalecer sobre los valores constitucionales, y en particular sobre las exigencias de protección de derechos humanos de los solicitantes de asilo y de los refugiados.

Por otro lado, y con independencia del también muy complejo nexo entre migración y desarrollo, el riesgo de condicionalidad a partir de la vinculación entre la política migratoria y la política de cooperación al desarrollo parece evidente, lo que podría suponer la subordinación de los fines generales de la segunda al objetivo casi único de la primera. El resultado podría ser un aumento de la ayuda a ciertos países basado no en la determinación de las necesidades de la población local –refugiados incluidos–, sino en su proclividad a absorber flujos migratorios que no son deseados por la Unión. En este sentido, el compromiso de la Unión de contribuir a la consecución de los proclamados Objetivos del Milenio de la ONU parece dar muestras anticipadas de debilidad.

Los Programas Europeos de Protección Regional representan una oportunidad de revitalizar el Derecho Internacional de los Refugiados en el mundo, pero esa oportunidad no parece estar confirmándose por el momento. No parece que los PEPR lleguen a ser una aportación relevante al debate y a la acción desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos de quienes sufren persecución. Tal vez todavía estamos a tiempo de proponer que dejen de ser respuestas *ad hoc* asociadas a los miedos de Europa y se trasformen en estímulo de alianzas regionales de carácter estable y anteriores a la situación de emergencia para proteger los derechos de los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes. No escasean precisamente las muy valiosas propuestas doctrinales en este sentido⁵⁵, de modo que sólo se trata de que los dirigentes políticos europeos adquieran conciencia de los límites que el Derecho y los intereses propios de terceros Estados imponen a la acción exterior europea.

⁵⁵ Entre las principales aportaciones, *vid.* Eve Burton, 'Leasing Rights: a New International Instrument for Protecting Refugees and Compensating Host Countries', *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 19, no. 2, 1988; James C. Hathaway, 'A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law', *Harvard International Law Journal*, vol. 31, no. 3, Winter 1990; Paul Freedman, 'International Intervention to Combat the Explosion of Refugees and Internally Displaced Persons', *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 9, no. 565, 1995; Peter Schuck, 'Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal', *Yale Journal of International Law*, vol. 22, 1997; Ahilan Arulanantham, 'Restructured Safe Havens: A Proposal for Reform of the Refugee Protection System', *Human Rights Quarterly*, vol. 22, no. 1, February 2000. *Vid.* En particular, *vid.* la propuesta de crear regímenes regionales de responsabilidad solidaria y diferenciada hecha por James C. Hathaway y Alexander Neve en 'Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection', *Harvard Human Rights Journal*, vol. 10, 1997, pp. 115-211.

Pero la única respuesta duradera y de carácter general a los graves dilemas que presenta la gestión de migraciones parece residir en la extensión de los estándares europeos de protección de derechos humanos a través de una política exterior mucho más comprometida y coherente. La coherencia como obligación jurídica del Derecho originario de la Unión ofrece además un ámbito todavía muy poco explorado para legitimar e incluso exigir jurídicamente esa extensión. No es coherente, en efecto, crear y financiar programas de protección de refugiados en terceros países para evitar examinar solicitudes de asilo en la Unión sin ofrecer garantías sobre la obtención de un estatuto equiparable al que esas personas hubieran podido obtener en Europa tal como exige el Derecho de la Unión.

La Unión ha diseñado un flamante *Espacio [interior] de libertad seguridad y justicia* que puede parecer deslumbrante desde el exterior, y además necesita mano de obra en general no cualificada y nuevos contribuyentes que sostengan los maltrechos sistemas nacionales de seguridad social. El problema es que los deseos de emigrar hacia ese Espacio en un mundo desigual e interconectado superan con creces las necesidades más optimistas de mano de obra. La única vía de solución a medio plazo es, una vez más, extender el Espacio más allá de las fronteras de Europa. La propuesta hispano-franco-marroquí, aún muy débil, de crear un *Espacio Común Euro-Mediterráneo de Cooperación en materia de migración, integración social, justicia y seguridad* se inscribe en esta línea, si bien el esbozo de su contenido presenta todavía un desproporcionado énfasis en el control de fronteras y en la lucha contra el crimen organizado y la inmigración ilegal⁵⁶.

Todo es, a fin de cuentas, cuestión de equilibrio. No se trata de renunciar a la consecución de los intereses sobre los que se asienta el proceso de construcción europea, pero los valores sobre los que se asienta la democracia no pueden supeditarse a esos intereses. Algunas referencias contenidas en la *Estrategia para la dimensión exterior de la JAI* apuntan en la dirección adecuada, desde la mención al Espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia con Rusia, hasta la exigencia a los Estados candidatos a la adhesión que equiparen sus estándares de protección de derechos humanos a los de la UE en todos los ámbitos de justicia y asuntos de interior, además de exigir la equiparación respecto de algunos de esos ámbitos en el marco de la Política Europea de Vecindad. La Unión parece disponerse a hacer valer su relación especial con terceros países y su capacidad de influencia para incentivar la elevación de los estándares de protección de derechos humanos en esos países, condicionando incluso la intensidad de sus relaciones de cooperación al esfuerzo que estos realicen al efecto⁵⁷. Al menos en este caso, el discurso político carece de límites jurídicos.

⁵⁶ *Vers un Espace Commun Euro-Méditerranéen de Coopération en matière de migration, intégration sociale, justice et sécurité*. Francia, Marruecos, España, de 20 de septiembre de 2005 (Non-Paper, Partenariat Euromed, Doc. 75/05 Rev. 1, en manos del autor). Los aspectos citados se incluyen en el llamado tercer pilar de la Asociación Euromediterránea se refiere a asuntos sociales, culturales y humanos, e incluye también cuestiones tales como el respeto entre culturas y religiones, el desarrollo de los recursos humanos, las mejoras en la sanidad, la cooperación descentralizada, las contribuciones a la sociedad civil y la defensa del Estado de derecho.

⁵⁷ Cit. párrafos 10 y 9 respectivamente.