


Inmigración, derechos humanos y *modelo europeo* de fronteras. Propuestas conceptuales sobre ‘extraterritorialidad’, ‘desterritorialidad’ y ‘externalización’ de controles y flujos migratorios

Immigration, human rights and the ‘European model’ of borders. Conceptual proposals on "extraterritoriality", "desterritoriality" and "externalization" of border controls and migration flows

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ*
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Cádiz (España)

alejandro.delvalle@uca.es

 <https://orcid.org/0000-0003-0597-4130>

Resumen: Las avalanchas migratorias y crisis de refugiados en Europa desde 2015 han motivado una preocupación creciente sobre el respeto de los valores europeos y los Derechos humanos en la actuación de la UE y los Estados miembros al afrontar flujos migratorios y controles de acceso al territorio europeo en las fronteras exteriores. Este trabajo comprueba cómo las líneas fronterizas son lugares problemáticos para la defensa, aplicación y protección de derechos humanos de los extranjeros, provocando una situación de fragilidad de los

Recepción: 25/11/2020

Aceptación: 18/12/2020

Cómo citar este trabajo: DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, “Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre ‘extraterritorialidad’, ‘desterritorialidad’ y ‘externalización’ de controles y flujos migratorios”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, ISSN-e: 2660-7964, n.º 2, Universidad de Cádiz, 2020, pp. 145-210, DOI: <https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2020.i2.07>

* Catedrático de Derecho Internacional Público, titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz. Director, Centre of Excellence “*Migration and Human Rights in Europe’s External Borders*”. Trabajo realizado en el marco del “Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho”. Grupo de Investigación SEJ - 572, del que es Responsable como IP.

Derechos humanos en las Fronteras Exteriores aéreas, terrestres y especialmente, en las marítimas de la UE.

Estamos ante un cambio en la concepción misma de la frontera en esta era pos-globalización, donde determinadas funciones se deslocalizan y se sitúan sistemáticamente fuera del territorio y los puestos fronterizos de los Estados. Sin embargo, las actuaciones territoriales y extraterritoriales deben diferenciarse de las que se producen en actividades de acción exterior en o con terceros Estados a fines de política de inmigración y control de flujos migratorios. La realidad es que se ha configurado para los flujos migratorios un nuevo espacio fronterizo al sur y este del mediterráneo, que necesita una nueva política y estrategia de fronteras exteriores. Por ello la UE se encuentra en búsqueda de un nuevo 'modelo' de Frontera Exterior que aporte otros parámetros de actuación y gestión de los flujos migratorios y los controles exteriores.

Por otra parte, se analiza la protección de los derechos humanos por los Estados europeos mas allá de las fronteras exteriores, para determinar en qué medida las funciones de control que se despliegan fuera del territorio afectan a los derechos humanos de los inmigrantes. Para ello diferenciamos entre las situaciones de Externalización, donde los que actúan son Estados terceros; y de actuación Extraterritorial de controles migratorios donde intervienen agentes de Estados europeos. Ambas plantean problemáticas de protección de derechos humanos en controles migratorios fuera de territorio terrestre o marítimo de los Estados miembros de la UE, en los que concebimos como funciones desterritorializadas de control fronterizo. Y ambas deben tener en nuestra opinión diferenciados mecanismos de seguimiento, control y supervisión del respeto de los derechos humanos en las funciones de control de inmigración.

El respeto de derechos humanos de los extranjeros en los controles fronterizos y gestión de flujos migratorios, tanto dentro como fuera de los territorios de los Estados de la UE, es una cuestión vital para la identidad, valores y pervivencia de la integración europea.

Abstract: *The migratory flows and refugee crises in Europe since 2015 have motivated a growing concern about the respect of European values and Human Rights in the actions of the EU and the Member States when facing migratory flows and controls of access to European territory in the external borders. This work verifies how border lines are problematic places for the defence, application and protection of the human rights of foreigners, causing a situation of fragility of Human Rights at the external air, land and especially maritime borders of the EU.*

We are facing a change in the very conception of the border in this post-globalization era, where certain functions are relocated and systematically located outside the territory and border posts of the States. However, territorial and extraterritorial actions must be differentiated from those that occur in foreign action activities in or with third States for purposes of immigration policy and control of migratory flows. The reality is that a new border area to the south and east of the Mediterranean has been configured for migratory flows, which requires a new policy and strategy for external borders. For this reason, the EU is in search of

a new 'model' of External Border that provides other parameters of action and management of migratory flows and external controls.

On the other hand, the protection of human rights by European States beyond external borders is analysed to determine to what extent the control functions that are deployed outside the territory affect the human rights of immigrants. For this we differentiate between Externalization situations, where those who act are third States; and Extraterritorial action of migratory controls where agents from European States intervene. Both raise issues of human rights protection in migration controls outside the land or maritime territory of the EU Member States, in which we conceive as Desterritorialized border control functions. And both should have, in our opinion, different mechanisms for monitoring, control and supervision of respect for human rights in the functions of migration control.

Respect for the human rights of aliens in border controls and management of migratory flows, both within and outside the territories of the EU States, is a vital issue for the identity, values and survival of European integration.

Palabras claves: Unión Europea, derechos humanos, inmigración, asilo y refugio, fronteras, extraterritorialidad, externalización de controles, fronteras exteriores, flujos migratorios, Nuevo Pacto de Migración y Asilo.

Keywords: *European Union, human rights, immigration, asylum and refuge, borders, extraterritoriality, externalization of controls, external borders, migratory flows, New Pact on Migration and Asylum.*

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. INMIGRACIÓN, REFUGIO Y UE: VALORACIONES DE LA SITUACIÓN EN 2020. 3. FRONTERAS INTERIORES Y EXTERIORES DEL SISTEMA SCHENGEN, Y LIMES MEDITERRANEUS. ¿EL 'MODELO EUROPEO' DE FRONTERAS EN MUTACIÓN? 3.1. Fronteras interiores/Fronteras Exteriores, interdependencia en difícil equilibrio. 3.2. *Limes Mediterraneus*. El problema de las Fronteras exteriores marítimas mediterráneas. 3.3. ¿Un modelo europeo nuevo para las Fronteras exteriores? Fronteras internacionales en mutación. 4. 'EXTERNALIZACIÓN', 'EXTRATERRITORIALIDAD' Y 'DESTERRITORIALIDAD' DEL CONTROL MIGRATORIO. 4.1. El problema terminológico y conceptual. 4.2. Una propuesta conceptual de coherencia jurídica. 4.2.A. La *Desterritorialidad* de controles migratorios y funciones fronterizas. 4.2.B. La *Externalización* de la gestión y control de flujos migratorios. 4.2.C. La *Extraterritorialidad* de controles fronterizos. 5. LOS DERECHOS HUMANOS EN FRONTERA Y FUERA DEL TERRITORIO EUROPEO EN ACTUACIONES DESTERRITORIALES. 5.1. Derechos Humanos en Fronteras terrestres y aeroportuarias. 5.1.A. En Fronteras aeroportuarias. 5.1.B. En Fronteras terrestres. 5.2. Derechos Humanos en fronteras marítimas, y fuera del territorio europeo en actuaciones *desterritoriales*. 5.2.A. Derechos Humanos en las Fronteras marítimas. 5.2.B. Derechos Humanos en actuaciones *desterritoriales* fuera del territorio europeo. 5.2.B.I. Centros en Estados terceros para internamiento y examen de solicitudes de asilo. 5.2.B.II. Acuerdo con Turquía de 2016, y Acuerdos de la UE o de Estados miembros con Estados terceros en temas migratorios. 5.2.B.III. Vigilancia y Salvamento de inmigrantes en el mar, desembarco en puertos de Estados UE o de terceros Estados. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Las cuestiones migratorias forman parte ya del debate nuclear sobre el futuro de Europa y su identidad y valores, como el respeto de los derechos fundamentales como base de la UE *ad intra* y *ad extra*. En muy poco tiempo se ha convertido en la clave de múltiples aspectos, políticas y debates, tanto nacionales como europeos e internacionales. Lo que confirma la severidad de las consecuencias de la crisis de refugiados de 2015-2016, que actuó además como catalizador de tendencias y problemas anteriores ¹, y que determina la urgente y absoluta necesidad de un planteamiento a largo plazo para la inmigración en Europa. Como señala la propia Comisión :

“La migración ha sido una característica constante en la historia de la humanidad con un profundo impacto en la sociedad europea, su economía y su cultura. Con un sistema bien gestionado, la migración puede contribuir al crecimiento, la innovación y el dinamismo social. Los principales retos sociales a los que se enfrenta el mundo de hoy (demografía, cambio climático, seguridad, carrera mundial por el talento y desigualdad) tienen repercusión en la migración. Los imperativos políticos, como la libre circulación en el espacio Schengen, la salvaguardia de los derechos fundamentales, la garantía de la seguridad y la subsanación de las carencias en materia de capacidades, exigen una política migratoria eficaz. La tarea a la que se enfrentan la UE y sus Estados miembros, sin dejar de ocuparse de las necesidades urgentes, es constituir un sistema que gestione y normalice la migración a largo plazo y que se base plenamente en los valores europeos y en el Derecho internacional.”².

En el presente Estudio intentaremos enfocar con perspectiva jurídica cuestiones de inmigración y derechos humanos relacionadas con las fronteras exteriores, intentando dar una lectura jurídica coherente a las realidades y cambios en la actuación de la UE y sus Estados en las fronteras exteriores y su entorno próximo con los Estados vecinos implicados en los flujos migratorios. Plantearemos propuestas de clarificación de los conceptos al uso de extraterritorialidad y externalización de controles migratorios. Y qué consecuencias comportan la actuación extraterritorial y la externalización de controles y flujos migratorios en materia de derechos humanos.

¹ Hemos analizado estas temáticas en DEL VALLE GALVEZ A. “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, *Revista General de Derecho Europeo*, N.º 38, 2016; y en “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE*, Año n.º 20, N.º 55, 2016, págs. 759-777.

² COM (2020) 609 final, *Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, de 23.9.2020.

Para ello, haremos en primer lugar una valoración de la situación en 2020, a los cinco años de la crisis migratoria, lo que nos permitirá ver las carencias y éxitos de la actuación UE y sus Estados. Particular importancia tiene en esta perspectiva el Nuevo Pacto de inmigración y Asilo (II).

Las Fronteras Exteriores requieren de una especial atención, ya que en nuestra opinión se está produciendo un cambio en el sistema y modelo instaurado en *Schengen*. Particularmente, las Fronteras Exteriores requieren de un cambio en su concepción y operatividad, tras constatar los problemas que se causan en las fronteras marítimas y el Mediterráneo. Esto probablemente implica la búsqueda de un modelo europeo nuevo para las Fronteras exteriores, lo que se inscribe en una tendencia general de la sociedad internacional de mutar e sentido significado y localización de ciertas funciones fronterizas (III).

En muchos casos hay un tratamiento confuso jurídicamente ante las realidades nuevas que se están operando, como las denominadas actividades de externalización de las políticas migratorias europeas. Por ello, pensamos que un planteamiento conceptual más riguroso puede ayudar a clarificar las actuaciones, situaciones y estatuto de derechos y obligaciones de los inmigrantes y refugiados en cada situación. Esto nos llevará a deslindar las situaciones de Desterritorialidad, Extraterritorialidad y Externalización de la gestión y control de flujos migratorios (IV).

En materia de respeto y protección de derechos humanos, nuestra propuesta conceptual clasificatoria de las distintas actuaciones fuera de territorio desterritoriales nos llevará a considerar el grado e intensidad de las obligaciones para la UE en las diferentes situaciones externalizadoras o extraterritoriales (V). Básicamente veremos la aplicabilidad plena de los derechos humanos en frontera y en actividades extraterritoriales fuera del territorio europeo, y las especificidades que se dan en las fronteras marítimas exteriores y con los acuerdos o políticas de externalización con Estados terceros.

Intentaremos en el Capítulo final de Conclusiones establecer las principales ideas con las propuestas planteadas en el presente trabajo y nuestras valoraciones.

2. INMIGRACIÓN, REFUGIO Y UE: VALORACIONES DE LA SITUACIÓN EN 2020

Con cierta perspectiva temporal podemos ahora valorar mejor el significado de la ‘crisis de refugiados’ en el Mediterráneo, que incidió principalmente en los años 2015-2016, impactando en muy diferentes órdenes y planos, internacionales, europeos y nacionales de cada país. Quizás ahora tenemos más y mejores datos y elementos para perfilar el alcance a medio y largo plazo que puede tener este factor, ya estructural, en la vida de la UE y de sus Estados miembros.

Expondremos a continuación algunas ideas a este respecto:

--- La crisis de 2015 constituyó una afluencia extraordinaria de millones de personas, imprevista y que desbordó cualquier previsión estatal o europea de llegada masiva de personas³. Esta afluencia, con todo, se incardina en una tendencia estructural de movimientos migratorios generalizados en la sociedad internacional, donde Europa –al igual que otras zonas o regiones del planeta que reciben inmigración, como la península arábiga, Argentina, Estados Unidos y Canadá, o Australia y Nueva Zelanda, entre otros- seguirá recibiendo la presión y llegada de nacionales de Terceros Estados, en lo que se ha denominado por la Comisión Europea la “nueva normalidad” migratoria con la que hay que convivir en los próximos años, si no decenios.

--- La respuesta de la UE ha sido muy potente, pero tardía, insuficiente y desajustada respecto a la proporción del desafío. Probablemente la percepción de las opiniones públicas europeas es aún peor. La insuficiencia de mecanismos jurídicos de instrumentos para situaciones de desbordamiento se ha visto multiplicada por las enormes cifras de las llegadas de inmigrantes y refugiados. Con todo, la historia de los Estados limítrofes de la UE con las crisis migratorias demuestra la facilidad de vivir situaciones de desbordamiento con la mera llegada de varios miles de personas.

---- Al mismo tiempo, la respuesta normativa de la UE ha sido masiva y sin precedentes. Las Instituciones han sido conscientes de la magnitud del problema, y se ha elaborado estrategias de acción, paquetes normativos amplios, y reformulación de políticas exteriores y migratorias. Todo, sin embargo, parece insuficiente ante el tamaño, significado y alcance de la realidad migratoria en el entorno europeo.

---- En conjunto, hay un sentimiento generalizado en opiniones públicas, organismos internacionales, gobiernos, asumido por las propias Instituciones europeas, de que la reacción UE ha sido insuficiente dada la magnitud sistémica del problema.

---- Hay varios aspectos a considerar a la hora de comprender la situación y las razones de esta falta de respuesta adecuada a las migraciones:

- la cuestión capital de tratarse de una materia de competencia compartida con los Estados,
- las diferentes perspectivas que tienen los Estados UE ante la realidad de la inmigración y la llegada de refugiados, sus percepciones actuales de los problemas y desafíos migratorios, y los diversos intereses nacionales en presencia,

³ “En 2015 la UE registró 1.216.000 solicitudes de asilo en su territorio y 1.822.000 llegadas irregulares en sus fronteras marítimas y terrestres meridionales. Cuatro años después, en 2019, las cifras de ambas categorías fueron de 612.000 y 141.000, respectivamente. En lo que va de año 2020 –en una coyuntura en la que la pandemia del COVID-19 ha afectado a la movilidad–, las llegadas irregulares en las rutas mediterráneas y atlántica se sitúan en torno a las 60.000 y las solicitudes de asilo en 300.000”, nos indica PARDO J. L. “El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 125/2020 de 05.11.2020, en pág. 3.

- Unido a lo anterior, la creciente falta de solidaridad entre los Estados europeos a la hora de adoptar medidas conjuntas o confiadas a las instituciones de la UE,
 - la falta de una estrategia concertada de carácter continental de cara a la inmigración para los próximos 25 años,
 - el problema del control de las fronteras exteriores marítimas del mediterráneo, que es en realidad un problema sin solución para vigilancia y control, incluyendo el uso de medios militares para control vigilancia fronteriza
- La crisis de 2015 ha revelado además la insuficiencia de marcos conceptuales claros para tratar las figuras diferentes de inmigrante, refugiado de la Convención de Ginebra, solicitante de asilo, desplazados, inmigrantes económicos, refugiados económicos. El derecho de extranjería europeo cuenta con normativa europea y nacional sobre refugiados, desplazados y protección subsidiaria, pero ha sido insuficiente para afrontar la diversidad de situaciones que se han planteado. Probablemente en este caso no se trata tanto de un problema de Derecho europeo como de Derecho Internacional, donde no hay consenso ni claridad jurídicas para delimitar las figuras básicas de inmigrante y refugiado *lato sensu*.

En este sentido, tiene relevancia el *Ius Migrandi* en construcción, a través de técnicas de *Soft Law*, como es el caso del ‘Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular (Global Compact for Migration)’ y el ‘Pacto por los Refugiados’, ambos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 2018 ⁴.

---- Como aspectos positivos, creo que hay que poner de relieve la resistencia del Mercado interior y la resiliencia del espacio *Schengen*, ante unas crisis internas tan devastadoras como las migratorias o la causada por el Brexit o la pandemia COVID desde los inicios de 2020. Tanto el Mercado interior como el sistema *Schengen* en el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia europeo, se han demostrado como los verdaderos muros de contención del proceso integrador de la UE.

Igualmente, a valorar positivamente la capacidad de la UE de adaptarse a nuevas situaciones, como ha sido la reformulación de Frontex en la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la activación de previsiones normativas de Derecho originario (como la gestión integrada de fronteras exteriores, Art. 77.1.c TFUE⁵) o la revigorización de los derechos humanos en la actuación ante la inmigración.

⁴ Vid. FAJARDO DEL CASTILLO, T. “El Pacto Mundial por una migración segura, ordenada y regular: un instrumento de *soft law* para una gestión de la migración que respete los derechos humanos”, en *REEI* n.º 38, 2019. Puede verse el comentario de Javier de Lucas, “Hay políticas de migración más humanas”, en *El País* 13.12.2020.

⁵ Ver nuestras referencias en A. “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y “desterritorialidad” en las puertas de Europa” en *Op. Cit.*, III.3. Recientemente, el estudio de ACOSTA SÁNCHEZ, M., “An Analysis of Integrated

---- Finalmente, uno de los aspectos más seriamente dañados y puestos en cuestión son los relativos a los valores europeos. Los valores están vinculados a la identidad europea y a los principios democráticos de libertades, Estado de Derecho y Derechos Humanos, que son base de la Unión. La crisis migratoria ha puesto a ojos vista las deficiencias en la protección de inmigrantes y refugiados, y las violaciones derechos humanos cometidas por los Estados europeos en el marco UE, lo que disminuye la percepción de comunidad de valores de la integración europea.

Un cambio de perspectiva parece operarse con el Nuevo Pacto de Migración y Asilo (23 de Septiembre de 2020). Se trata de un replanteamiento estratégico y coherente de todos los temas vinculados en mayor o menor medida a la migración y asilo. Este Pacto se ha presentado mediante una Comunicación “relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo” ⁶. Al mismo tiempo, se han publicado en el Diario Oficial tres Recomendaciones de 23.09.2020:

- sobre las vías legales para obtener protección en la UE ⁷
- sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques privados ⁸
- sobre un Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias ⁹

Es importante señalar que la misma Comisión reconoce las carencias estructurales de las medidas anteriores tras la crisis, en el periodo 2015-2020: “The current system no longer works. And for the past five years, the EU has not been able to fix it. The EU must overcome the current stalemate and rise up to the task. With the new Pact on Migration and Asylum, the Commission proposes common European solutions to a European challenge. The EU must move away from ad-hoc solutions and put in place a predictable and reliable migration management system”, por lo que se desea dar una mejora de todos los aspectos del problema: “Following extensive consultations and an honest and holistic assessment of the situation, the Commission proposes to improve the overall system. This includes looking at ways of

Management of the External Borders of the European Union”, *Paix et Sécurité Internationales*, núm. 8, 2020, pp. 121-144.

⁶ COM (2020) 609 final de 23.9.2020 *cit.*.

⁷ Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias, C/2020/6467, DO L 317, 1.10.2020, pp. 13–22.

⁸ Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas, C/2020/6468, DO L 317, 1.10.2020, pp. 23–25.

⁹ Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), C/2020/6469, DO L 317, 1.10.2020, p. 26–38.

improving cooperation with the countries of origin and transit, ensuring effective procedures, successful integration of refugees and return of those with no right to stay. No single solution on migration can satisfy all sides, on all aspects – but by working together, the EU can find a common solution.”¹⁰

En realidad, más que un Pacto, es una Guía de Acción jurídica e institucional para los próximos años¹¹. En la práctica, la Comisión pretende reorientar las iniciativas presentadas desde 2016¹², con propuestas de nuevos actos jurídicos para completar la panoplia de las diversas acciones que se pretenden con el Pacto¹³.

¹⁰ “A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity” *European Commission Press release*, 23 September 2020.

¹¹ CARRERA, S., “Whose Pact? –The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum” *CEPS* n.º 2020-22, September 2020

¹² “la Comisión Europea presentó en 2016 sus primeras propuestas legislativas destinadas a una reforma integral del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con un paquete que incluía la reforma del Reglamento de Dublín, un Reglamento de Cualificación, un Reglamento de Procedimientos de Asilo, el Reglamento EURODAC, el Reglamento de la nueva Agencia Europea de Asilo en sustitución de la actual EASO, un Reglamento Marco para Reasentamientos y una nueva Directiva de Acogida. En 2018 presentó propuestas de reforma de la Directiva de Retorno, así como el Reglamento de la nueva FRONTEX y piezas legislativas referidas al sistema de visados (nuevo Código de Visados e Interoperabilidad del Sistema de Información de Visados).” Señala PARDO J. L. “El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española”, *ARI cit.* pág. 1.

¹³ “La Comunicación está acompañada por varias propuestas legislativas y no legislativas. Entre las primeras hay propuestas enteramente nuevas como el omnicompreensivo Reglamento de Gestión Migratoria y de Asilo, el Reglamento para situaciones de crisis y fuerza mayor, o el Reglamento para los procedimientos de cribado (pre-screening) y otras que son versiones revisadas y enmendadas de propuestas ya existentes, como las de Reglamento de Procedimientos de Asilo y Reglamento EURODAC. Entre las piezas no legislativas se incluyen las Recomendaciones sobre reacción rápida migratoria en futuras crisis, sobre reasentamiento y vías complementarias, sobre actividades de salvamento y rescate realizadas por embarcaciones privadas, así como Guías sobre la aplicación de las reglas de la UE sobre definición y prevención de la facilitación de entrada no autorizada, tránsito y residencia. Las propuestas que acompañan a la publicación de la Comunicación no son exhaustivas y se completarán en el futuro con más iniciativas para desarrollar todos los aspectos del pacto.

La nueva propuesta construye, por tanto, sobre el progreso realizado desde la presentación de iniciativas planteadas a partir de 2016, asumiendo parte de ellas, pero también proponiendo modificaciones de distinto calado en términos de enfoque, sustituyendo, retocando o confirmando propuestas pasadas. La Hoja de Ruta del pacto que incluye 41 acciones prevé un ambicioso marco temporal para su debate y adopción en 2020 y 2021.” PARDO, J. L. *Ibidem*, p. 4.

El Pacto ha sido muy criticado desde su presentación¹⁴ y no parece cubrir todos los intereses de España¹⁵. Hay aspectos que se consideran favorables (los 'partenariados de talento', la reforma del reglamento EURODAC, el desembarco de inmigrantes rescatados, la noción de familia para residentes, o el plan de preparación de crisis migratorias), y otros que motivan una profunda preocupación, como la solidaridad asimétrica para reubicación, o el sistema de evaluación previo de entrada (*Pre-Entry Screening*) con los riesgos que comporta de surgimiento de centros de retención en frontera¹⁶, y en general el riesgo de reducir los estándares de protección de Derechos humanos¹⁷. Con todo, se trata de propuestas y guías de acción que han de ser concretadas durante el proceso legislativo en los próximos años¹⁸. De todas formas, el Nuevo Plan parece más centrado en mejorar el sistema migratorio europeo con sus procedimientos ante las problemáticas actuales de llegada de inmigración irregular, que en diseñar una estrategia de largo alcance que regule la inmigración regular y afronte las raíces reales de las migraciones con los países de origen y tránsito.

3. FRONTERAS INTERIORES Y EXTERIORES DEL SISTEMA SCHENGEN Y LIMES MEDITERRANEUS. ¿EL 'MODELO EUROPEO DE FRONTERAS' EN MUTACIÓN?

3.1. Fronteras interiores/Fronteras Exteriores, interdependencia en difícil equilibrio

Como venimos sosteniendo, la UE desarrolló un modelo propio de fronteras en la sociedad internacional, al asumir el acervo de Schengen que se había puesto en práctica en 1995. En este *modelo* propio de fronteras la función de control fronterizo se adaptó a la realidad del espacio económico unificado de la integración gracias a la creación del espacio *Schengen*. Esto supuso

¹⁴ "a lo largo del texto están muy bien identificados los problemas que han marcado los últimos años de desarrollo de la agenda migratoria en el ámbito de la Unión Europea, como la falta de solidaridad entre estados miembros, la ineficacia de las políticas de retorno, las diferencias entre sistemas de asilos, etc. Pero las respuestas que se proponen demuestran, una vez más, la miopía y poca ambición de la Comisión para intentar desarrollar no ya una política, sino un mínimo marco compartido de gestión migratoria entre los países de la UE", señala PINYOL G. "No es un pacto de migración y asilo sino de control de fronteras", *Agenda Pública* 25.09.2020; también, HENAR J "Las grietas del Pacto de migración y asilo" *El País* 12.10.2020. Una descalificación general, en el comentario de CASSARINO J.-P.,- MARIN I., "The New Pact of Migration and Asylum: Turning EU Territory into a non-Territory", *EU Law Analysis* 30.11.2020.

¹⁵ Sobre pacto migratorio y la posición de España, ver una primera reacción de MARÍN M., "El pacto migratorio europeo ignora las pretensiones de España- La nueva hoja de ruta no resuelve la demanda de un mecanismo de solidaridad obligatoria para aliviar la presión de los países de entrada" *El País* 23.09.2020. También el análisis de PARDO J. L. "El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española", *ARI cit.*

¹⁶ Vid. CAMPESI, G., "The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of 'anomalous zones' for migration management" *Forum on the new EU Pact on Migration and Asylum in light of the UN GCR*, 27.11.2020.

¹⁷ PEERS S., "First Analysis of the EU's new asylum proposals", *EU Law Analysis* 25.09.2020.

¹⁸ DE BRUYCKER, Ph. "The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been", *Odysseus Network, Blog* 15.12.2020.

una completa reordenación de las funciones de poder público de vigilancia y control fronterizo entre los Estados miembros. De esta manera, el Modelo europeo de fronteras ya transformó la concepción tradicional de frontera, con la supresión de controles de fronteras interiores (y las correlativas medidas securitarias)¹⁹.

Este modelo instaurado en 1997 para las fronteras interiores europeas, tenía una sólida base jurídica : la misma definición del Mercado interior como *espacio sin fronteras interiores* ²⁰, además de la regulación del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. Además, se encontraba inserto en un objetivo claro y de sólida base jurídica, pues la libre circulación en un territorio ‘federalizado’ sin controles de frontera, era una necesidad funcionalista de ordenación normativa de circulación de personas en el espacio o territorio económico unificado. En este modelo los controles homogéneos en las fronteras exteriores eran la necesaria consecuencia de la supresión de todo tipo de control en las fronteras interiores entre los Estados.

Por tanto, inicialmente la prioridad era regular con eficacia el cambio en las fronteras interiores, donde se suprimieron todos los controles fronterizos con un régimen común en la Europa continental, creando la hazaña de un territorio ‘federal’ de libre circulación compuesto por los territorios de la mayoría de los Estados UE más los Estados del Espacio Económico Europeo-EEE (Noruega, Liechtenstein e Islandia) y Suiza. Las fronteras exteriores era el complemento necesario para ese espacio ‘federal’ de circulación.

El sistema Schengen ya tiene un rodaje de 25 años, una generación de europeos que han nacido y vivido sin controles en las fronteras entre los Estados continentales europeos de la UE. En estos años, el sistema ha funcionado razonablemente bien y de manera ininterrumpida, con excepciones que han requerido autorización por la Comisión mediante un procedimiento específico²¹. En este sentido, y por lo que hace a las fronteras interiores, las excepciones que se han solicitado han sido puntuales ²². Es verdad que con la crisis de refugiados iniciada en 2015 se incrementaron las peticiones de autorizaciones para la reinstalación reiterada de controles en

¹⁹ Estas ideas las expusimos en “Las fronteras de la Unión-El modelo europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, 2002, pp. 299-341. También, DEL VALLE GALVEZ A., “Control de Fronteras y Unión Europea”, *AFDUAM.*, n.º 7, 2003, pp. 67-92.

²⁰ Esta definición tiene elíptica la palabra ‘controles’, queriéndose decir un “espacio sin (*controles en las*) fronteras interiores” , Sobre esta expresión y elipsis, su significado y motivaciones apuntamos algunas ideas en DEL VALLE GALVEZ A., “¿Soberanía sin territorio?” *Principios y justicia en el derecho internacional: Libro homenaje al profesor Antonio Remiro Brotons* Díez-Hochleitner Rodríguez J. e. a. (Eds.), Dykinson Madrid 2018, págs. 261-271, en particular el apartado 3, “¿Territorio sin Fronteras?”, pp. 265-267.

²¹ Ver la información sobre *Temporary Reintroduction of Border Control*, en el sitio web https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

²² Vid. la lista de Notificaciones 2006-2021 en *Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Art. 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code* https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control.pdf

determinados puntos o tramos fronterizos. Pero el sistema continental de fronteras interiores, debido probablemente a las referidas razones de la potente base jurídica de Derecho originario, y su carácter esencial en el espacio económico unificado, ha hecho que la libre circulación interna sea un elemento 'federal' aquilatado y consolidado. En particular el sistema de ausencia de controles en las fronteras interiores ha demostrado una extraordinaria resiliencia²³.

Aparte de la crisis de refugiados o las cuestiones de terrorismo, las excepciones que se han dado recientemente en la reintroducción de controles internos han adquirido una nueva dimensión desde 2020 de la mano de la pandemia COVID-19²⁴.

Respecto a las fronteras exteriores, igualmente, puede afirmarse que el sistema Schengen ha desempeñado correctamente los controles exteriores de puertos, aeropuertos y fronteras terrestres exteriores en el periodo 1995-2015.

En conjunto, el sistema erigido por los pactos de Schengen de 1985 y 1990, y luego asumido como Derecho de la UE con el Tratado de Ámsterdam, ha demostrado al mismo tiempo una gran solidez y una ocasional fragilidad como experiencia histórica y como modelo fronterizo en el panorama internacional. Podemos ver cómo ha resistido las embestidas de crisis de envergadura: atentados terroristas, crisis de refugiados de 2015, o pandemia COVID-19 que llevaron y llevan aún a restablecimientos autorizados de controles fronterizos internos, que luego se suprimen, pues nunca son soluciones reales y definitivas²⁵. En suma, un sistema de gran capacidad de resiliencia para afrontar y superar circunstancias adversas, aunque con el inconveniente de verse fácilmente desbordado con crisis migratorias, incluso con puntuales y limitadas afluencias de personas.

Sin embargo, la cuestión es que este mismo modelo no resulta viable como sistema sostenible y eficaz presente y futuro para el control de los límites fronterizos exteriores de Europa. Las fronteras exteriores en el SXXI, parecen necesitar una severa readaptación o reformulación para afrontar en el medio y largo plazo la gestión migratoria, particularmente en los espacios

²³ Ver nuestra opinión en "Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional", *RDCE cit.*, en el Apartado II,1, pp. 762-765. También en DEL VALLE GALVEZ A. "Refugiados y crisis migratorias: fronteras y "desterritorialidad" en las puertas de Europa", *Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa*, coord. por Santiago Ripoll Carulla, Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2019, págs. 89-118, en Apartado III.1, 'Fronteras interiores y resiliencia del Espacio Schengen', pp. 96-99.

²⁴ List of border crossing points after reintroduction of internal border control due to coronavirus and pursuant to Art. 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications-authorized-bcps.pdf. También, *COVID-19 : List of authorised border crossing points at the Member States' external borders as notified to the Commission 26 June 2020* https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications-authorized-bcps-external-borders.pdf

²⁵ Vid. RIJPM, J. "COVID-19, another blow to Schengen?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2020, vol. 27 (5), pp. 545-548.

marítimos. Es significativo que el debate académico y humanitario se haya actualmente desplazado hacia la externalización y extraterritorialidad de los controles migratorios.

Por tanto, las recientes crisis de refugiados han incorporado en la vida de la Unión el nuevo elemento sistémico de presión migratoria permanente hacia Europa, que ha visto sus fronteras exteriores del sur vulnerables y con problemas graves de respeto de derechos humanos en estos frágiles espacios marítimos y territorios adyacentes del vecindario sur europeo. Esto ha creado una perentoria necesidad de reajustar el equilibrio Fronteras interiores/exteriores del sistema continental de Schengen, que se ha visto dañado o afectado estructuralmente. Por tanto, se requiere regular con mayor rotundidad y dimensión estratégica todos los temas de controles en fronteras exteriores europeas. Pero esto no es labor sencilla, particularmente, por lo que hace a la frontera sur marítima mediterránea, el problemático *limes* mediterráneo de Europa.

3.2. *Limes Mediterraneus*. El problema de las Fronteras exteriores marítimas mediterráneas

En concreto, el sistema de fronteras Schengen parece tener una falla extraordinaria en las fronteras marítimas exteriores europeas. En los espacios marítimos fronterizos mediterráneo el sistema Schengen de 1990 no ha sido suficiente para controlar, vigilar eficazmente, o incluso rescatar a los inmigrantes y refugiados que intentan acceder por vía marítima al suelo europeo.

El rescate de inmigrantes en el mar y en general de la inmigración en el Mediterráneo plantea de entrada un drama espantoso de seres humanos, y una grave cuestión humanitaria y de protección de derechos humanos, ya instalada como factor permanente en el flanco sur europeo. Son en las vías marítimas de inmigración donde se producen casi diariamente muertes y desapariciones de inmigrantes conducidos principalmente por mafias de tráfico de personas a espeluznantes situaciones de peligro y zozobra.

Pero, además, desde un punto de vista jurídico, estamos antes una problemática muy compleja y de difícil tratamiento coherente de conjunto. El drama humanitario del Mediterráneo no es fácil de afrontarlo institucional y legalmente. La complejidad de los marcos jurídicos no ayuda, sino que al contrario empeora el tratamiento de la cuestión por los Estados europeos y la UE²⁶. Diversos parámetros legales deben ser considerados al analizar el rescate de inmigrantes en el mar:

- la diversidad y problemática de los espacios marítimos bajo la jurisdicción de los Estados, y del alta mar;

²⁶ Puede verse, DEL VALLE GALVEZ A., “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el mediterráneo”, *Revista Española de Derecho Internacional Foro- El rescate de personas en el Mediterráneo*, Vol. 72/1, enero-junio 2020, pp. 187-196, en pp. 190-191.

- la problemática de las zonas de Salvamento y rescate (SAR), donde hay enormes espacios atribuidos a países con poca capacidad de actuación (los casos por ejemplo de las SAR de Libia y Malta²⁷)
- las cuestiones de desembarco y protección de derechos humanos de inmigrantes y refugiados;
- las carencias del Derecho Internacional del Mar en la regulación del rescate de inmigrantes;
- las competencias de rescate y salvamento que tienen respectivamente los Estados y la UE; y la vinculación a las cuestiones de seguridad ²⁸
- la falta de claridad en los objetivos europeos y de los Estados cuando actúan en el mar para salvar vidas, rescatar, controlar fronteras exteriores, vigilar los espacios marítimos y el alta mar;
- las limitaciones de las operaciones europeas a iniciativa de los Estados y de las impulsadas y coordinadas por la Agencia Frontex.

A todo ello se une un contexto de Estados terceros de la ribera sur del Mediterráneo inestables y conflictivos, que poseen problemáticas diversas pero muy complejas.

Quizás por ello los resultados no han sido nada alentadores : ha habido una impresionante normativa adoptada (podemos citar entre otros desde la regulación creadora de FRONTEX hasta la del Cuerpo de Guardia de Fronteras y Costas, pasando por la normativa sobre equipos de intervención rápida en las Fronteras (Rabit)²⁹, o la de vigilancia de fronteras marítimas exteriores en operaciones conjuntas). Sin embargo, todo lo que se ha intentado para frenar o prevenir la inmigración no ofrece perspectivas de sostenibilidad como solución razonable y permanente de los problemas, que incluyen la lucha contra el tráfico de trata de seres humanos. Incluso hemos conocido la tentación de respuesta militar en unos casos; en otros se han llevado a cabo operaciones de naturaleza militar, iniciados en el marco OTAN, o en el marco de la Operación 'Eunavfor Med / Sofia', ahora con funciones limitadas³⁰.

²⁷ Para el caso de la SAR Malta, Vid. JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, A., "Small Island, Big Issue: Malta and its Search and Rescue Region – SAR" *Paix et sécurité internationales*, N.º. 7, 2019, págs. 299-321.

²⁸ Vid. ACOSTA SANCHEZ M, "Estrategias de seguridad marítima y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana", *REEI* n.º 40 2020.

²⁹ Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 , por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados, *DOUE* L 199 de 31.7.2007, pp. 30-39.

³⁰ Pueden verse los trabajos de ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., "Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz: el enfoque integral de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018, n.º 12, pp. 15-48; ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., "Sobre la seguridad marítima y el uso de fuerzas navales europeas frente al reto de la inmigración", en Sobrino Heredia, J. M. – OANTA, G. (Coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Bosch Editor, Barcelona,

En buena medida, son las fronteras marítimas las que condicionan que la UE deba introducirse en una Política fronteriza nueva. En efecto, las circunstancias y problemáticas que referimos confirman que deben articularse nuevos enfoques a la inmigración por vía marítima, así como la gestión interna de la llegada de refugiados. Además, la experiencia demuestra que la UE ha conocido anteriormente de desbordamientos y crisis con la llegada súbita por mar de algunos miles de personas (caso de los cayucos en Canarias en 2006,³¹ o las frecuentes llegadas a Lampedusa por ejemplo); por lo que conflictos internos de Estados terceros pueden, con relativa facilidad, nuevamente volver a poner en cuestión el sistema de acogida y libre circulación en Europa, mientras permanezcan los canales de llegada por vía marítima a Europa (mediterráneo oriental, central y occidental).

Hay que tener en cuenta que el control fronterizo de la inmigración en el Mediterráneo, y su gestión conforme al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de Derechos humanos, tiene un altísimo simbolismo y trascendencia práctica y política para la Unión Europea y los europeos. Cuestión prioritaria y decisiva en la redefinición identitaria del proceso de construcción europea que se vive en la era del ‘Brexit’, hay cuestiones básicas de extranjería y derechos humanos, e igualmente de percepción de vulnerabilidad de las fronteras y acceso al territorio de los Estados y pueblos y de la entidad política en construcción.

De aquí la necesidad de articular un modelo de frontera exterior eficaz en su vigilancia, sostenible y coherente con los valores europeos.

3.3. ¿Un ‘modelo europeo’ nuevo para las Fronteras exteriores? Fronteras internacionales en mutación

Pensamos que el modelo europeo que instauró en *Schengen* y el Tratado de Ámsterdam en 1997, se encuentra ahora en la necesidad de evolucionar; necesita adaptarse en la faceta externa de la vigilancia y control de las fronteras exteriores europeas. Se trata de establecer un ‘Modelo europeo’ de fronteras con un control diferenciado y adaptado a los amplios territorios fronterizos de la Unión, especialmente los del sur-mediterráneo, que además se encuentran territorialmente vinculados a los espacios del Sahel.

Sin embargo, la UE no puede crear un nuevo modelo de frontera exterior de forma unilateral y aislada. A diferencia de la incorporación efectiva del ordenamiento *Schengen* en la UE, a partir de 1997, crear un sistema o modelo de fronteras exteriores diferenciado es más complejo que el modelo supresor de los controles interiores. Y es que el modelo inicial de fronteras

2020, pp. 695-713. Un análisis especialmente profundo e interesante sobre las lecciones de esta Operación Sophia en PI I LLORENS M. "La Unión Europea y la lucha contra los traficantes y tratantes de migrantes en Libia: balance tras el fin de la operación Sophia" *REEI*, n.º 40, 2020.

³¹ Puede verse, ACOSTA SANCHEZ M. – DEL VALLE GALVEZ A. "La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras –FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina", *Tiempo de Paz*, 83, 2006, pp. 19-ss.

interiores/exteriores instaurado tras recibirse el caudal Schengen con el Tratado de Ámsterdam, disponía de elementos de base que la UE y los Estados podía por sí mismos crear u ordenar (controles de pasaportes en los aeropuertos y fronteras terrestres, por ejemplo).

En cambio, para erigir un modelo diferenciado y adaptado de control de fronteras exteriores, se necesita el acuerdo de los Estados terceros mediterráneos, ya que deben alterarse las funciones de la frontera exterior europea.

Además, un modelo evolucionado y propio de Frontera Exterior europea debe tener una coherente imbricación con la política exterior y los flujos migratorios africanos y orientales. En buena lógica, debería ser la resultante de un proyecto previo constitucional de ciudadanía, inmigración y extranjería europea. Pero esto como sabemos es un modo de proceder contrario al tradicional modo funcionalista de integración por pequeños pasos, que por definición no parte de una previa “construcción de conjunto”³². Sin embargo, la envergadura y drama de la crisis – ya convertida en problema estructural y sistémico- requiere ampliar la perspectiva de respuesta, al menos como estrategia de conjunto, en estos momentos de creciente intensidad normativa de la Unión en estos temas.

En realidad, dada la generalizada percepción de vulnerabilidad del cinturón fronterizo exterior meridional, estamos ante lo que parece una tendencia normativa, institucional y política inevitable en Europa, con diversas manifestaciones de nuevas y complejas funciones de control de fronteras que albergan numerosos aspectos problemáticos; con instrumentos de control que se proyectan no sólo en la línea de frontera, sino en diferentes lugares y espacios de los territorios liminares europeo y de otros Estados limítrofes. De esta tendencia se considera que existen numerosas manifestaciones, y que han recibido diversas denominaciones, como veremos.

La UE necesita una nueva Política o Modelo de Fronteras Exteriores que asuma legalmente y afronte política e institucionalmente la separación que se está produciendo de las funciones de control respecto a la frontera-línea exterior, lo que conlleva el desplazamiento extraterritorial y/o al exterior de ciertas funciones de control fronterizo en los márgenes amplios e imprecisos de Europa -lo que hemos calificado el *limes imperii*³³--. Desde esta perspectiva de cambio en el concepto y funciones de la frontera exterior europea, lo que se está planteando o forjando en mi opinión es -consciente o inconscientemente, directa o indirectamente.- un *nuevo Modelo de Frontera Exterior*, donde la Frontera no sea sólo una línea donde ejercer todas las funciones de control fronterizo; sino que habría que entenderla más como un territorio que como una línea, un espacio fronterizo amplio en el que podrían llevarse a cabo determinadas funciones de

³² Recordemos la Declaración Schuman, “*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait*”.

³³ En “Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*”, en *RGDEur 2016 cit.*

control y acceso al territorio UE, comprendida la tramitación de solicitudes de asilo, la retención de llegada de refugiados³⁴, o la ejecución de acuerdos de retorno y devolución de inmigrantes y refugiados³⁵.

Por tanto, la frontera, a efectos de tareas de control, se transformaría funcionalmente en un amplio espacio territorial y marítimo, variable, de territorios limítrofes e islas bajo soberanía de Estados UE y de Estados terceros fronterizos o vecinos. Desde luego, en el concepto internacional de frontera no es una novedad la no coincidencia entre frontera-límite y frontera-lugar de control³⁶; pero sí la pretensión o necesidad de adelantar sistemáticamente los instrumentos de control fronterizo de acceso al territorio europeo, en un nuevo modelo jurídico-institucional fronterizo evolucionado.

Pero no sólo debemos tener presente la inviabilidad del control fronterizo en el Mediterráneo, en el amplio *limes mediterraneus* que va desde Canarias a Turquía. También debemos afrontar la realidad de la conformación de un nuevo espacio fronterizo al sur del mediterráneo-Sahel, que necesita una nueva política de fronteras exteriores para esta área sahariana. Por ello debemos contextualizar las tendencias normativas y las políticas migratorias europeas en la idea de nuevos espacios fronterizos, nuevos imaginarios fronterizos, o nuevos conceptos de frontera. En cualquier caso, los nuevos modelos de frontera que se propongan deben asumir el objetivo de abandonar el mar como lugar de control, de rescate, aunque nos dotemos de una regulación de actuación mínima europea en el medio marino.

Entonces, son las fronteras marítimas las que condicionan, decantan y hacen necesario que la UE deba introducirse en un modelo evolucionado de frontera exterior. En efecto, las circunstancias y problemáticas que referimos confirman que deben articularse nuevos enfoques hacia los flujos migratorios y los controles fronterizos exteriores, con una gestión más integrada, con un control diferenciado y adaptado a los amplios territorios fronterizos de la Unión.

Este modelo europeo de frontera exterior se inscribiría en una tendencia general de la sociedad internacional de la globalización, que afirma las fronteras aunque alterando su concepción, funciones y componentes de base territorial³⁷. En el caso europeo, este nuevo modelo comportaría una desagregación de ciertas funciones fronterizas, como el control de acceso, en

³⁴ Según ACNUR, Turquía, Líbano y Jordania atendían en 2016 a más de 4 millones de los 5 millones de refugiados sirios, en campamentos que reciben ayuda de la UE : “Bruselas aprueba movilizar 1.400 millones de la ayuda prometida para los refugiados sirios en Turquía”, *Europa Press* 28.07.2016; “Bruselas apoyará con más de 200 millones a refugiados sirios en Turquía, Jordania y Líbano”, *Europa Press*, 22.06.2016.

³⁵ “Merkel pide replicar en otros países el pacto con Turquía para frenar la migración”, *El País*, 28.09.2016

³⁶ Este aspecto en DEL VALLE GALVEZ A., “Control de Fronteras y Unión Europea”, *AFDUAM cit.*, en pp. 72-ss.

³⁷ Ver los comentarios de Luz GÓMEZ en “El Tercer País- La crisis de refugiados en el Mediterráneo oriental ha llevado al paroxismo la noción clásica de frontera”, *El País*, 06.05.2016.

un amplio espacio liminar terrestre o marítimo. Para la correcta comprensión del fenómeno que se está operando en Europa, creo que conviene inscribir la crisis y las medidas de la UE en un contexto más general de modificaciones esenciales de las funciones fronterizas, y del mismo concepto de frontera internacional. Muy probablemente los cambios de envergadura en la concepción y funciones de la frontera se están produciendo en muchas regiones y países – como el caso australiano pone de relieve--, y que parecen también proyectarse especialmente en la UE.

El problema es claro cómo garantizar la aplicación del Derecho y los valores europeos en estos territorios liminares concéntricos de Europa. Este retorno a los amplios márgenes fronterizos en lugar de las fronteras lineales, donde la UE proyecta su poder en búsqueda de seguridad y de protección de intereses esenciales³⁸, es un fenómeno que debe embridarse con el Derecho y la vigilancia del cumplimiento del Derecho internacional y europeo de Derechos Humanos. La presión migratoria y la práctica de los Estados europeos y de la UE está confirmando el que nos encontramos, también en Europa, ante la existencia de nuevas prácticas desterritoriales en la vigilancia, control y responsabilidades de los Estados en frontera y con la colaboración de Estados terceros. Pero en estos escenarios de desterritorialidad y adaptación del modelo Schengen de Frontera Exterior en materia migratoria --al menos para el área mediterránea--, el resultado debe ser sólido, sostenible y respetuoso de los derechos fundamentales.

4. 'EXTERNALIZACIÓN', 'EXTRATERRITORIALIDAD' Y 'DESTERRITORIALIDAD' DEL CONTROL MIGRATORIO

En un contexto de generalizada *percepción* de vulnerabilidad del cinturón fronterizo exterior meridional en opiniones públicas y Gobiernos europeos, encontramos las referencias cada vez más frecuentes a lo que se denomina la '*externalización*' del control de fronteras. De forma que se ha convertido en un etiquetado común para caracterizar la estrategia europea ante las llegadas de migrantes y refugiados, para referirse al control de la inmigración, o en general a la política migratoria europea. Desde el mismo origen del etiquetado como '*externalización*' del fenómeno y este tipo de actividades UE, existe una cierta imprecisión, o de sinonimia entre varios términos, como '*Externalisation*' o '*extra-territorialisation*'³⁹.

El fenómeno de la actuación fronteriza de los Estados UE fuera del territorio europeo parece una tendencia inevitable en Europa, con plasmación diversificada de estas nuevas y complejas funciones de control de fronteras que albergan ahora numerosos aspectos problemáticos; y es

³⁸ GERMOND, B., 'From Frontier to Boundary and Back Again: The European Union's Maritime Margins' (2010) 15 *European Foreign Affairs Review*, Issue 1, pp. 39–55.

³⁹ Vid. Por ejemplo RIJPM A.J.J. – CREMONA, M. "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI Working Papers- Law* 2007/1; GUILD, e. – CATTERAR, S. – BALZACQ Th. "The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union", en *Challenge – Liberty – Security, Research Paper* n.º 12, October 2008, apartado III.

que nos encontramos con instrumentos de control que se proyectan no sólo en la línea de frontera, sino en diferentes lugares y espacios de los territorios liminares europeos y de otros Estados limítrofes.

Esta tendencia tienen numerosas manifestaciones, todas referidas a problemáticas extraterritoriales del ejercicio de funciones de frontera, en los márgenes o fuera del territorio de la Unión, con instrumentos europeos de control pre-fronterizo (*Pre-Border Control*)⁴⁰.

Veamos los distintos aspectos que presenta esta dimensión fronteriza exterior reciente.

4.1. El problema terminológico y conceptual

Una primera cuestión tiene que ver con los conceptos que tenemos al uso en estas temáticas. En mi opinión, se presentan carencias, confusión y falta de rigor en la utilización de los mismos -por la doctrina y los medios de comunicación principalmente- para referirnos a las realidades migratorias.

Las expresiones son muy variadas, pues las prácticas han recibido diversas denominaciones. Nagore Casas o Abrisketa Uriarte refieren por ejemplo un largo catálogo de expresiones académicas para referirse a esta realidad: ‘outsourcing’, ‘externalisation’, ‘offshoring’ o ‘extraterritorialisation of migration management’; ‘external migration governance’; ‘remote migration policing’; ‘de-territorialisation of border control’; ‘politics of extraterritorial processing’; ‘neo-refoulement’; or ‘*limes imperii*’⁴¹.

⁴⁰ Para un listado de instrumentos de “pre-control” fronterizo, NAGORE CASAS diferencia entre Passive Interception (Visa, Carrier Sanctions, Immigration Liaison Officers) y Active Interception (Interception at sea by Frontex)- Vid sus trabajos, “The instruments of pre-border control in the EU: A new source of vulnerability for asylum-seekers?”, en European Commission – *FRAME*, 31.05.2016, pp. 30-59. NAGORE CASAS, M., “The Instruments of Pre-border Control in the EU: A New Source of Vulnerability for Asylum Seekers?”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 7, 2019, pp. 161-198.

⁴¹ “In addition to ‘politics of non-entrée’, several terms have been used by scholars to refer to this phenomenon, which is subject to increasing attention by literature and media: ‘outsourcing, externalisation, offshoring or extraterritorialisation of migration management; external migration governance; remote migration policing’; ‘de-territorialisation of border control’; ‘politics of extraterritorial processing’; ‘neo-refoulement’; or ‘*limes imperii*’. All of these terms refer to the various types of interception measures used by states against asylum-seekers and refugees, measures which are usually developed by the wealthiest states, notably the United States, Australia, Canada and EU Member States” señala NAGORE CASAS *Ibidem*, pp. 31-32. También ver las expresiones que refiere ABRISKETA URIARTE, J. “La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del *non-refoulement*” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, (2017). 119-158, en pp. 125-126.

Aunque por supuesto podemos encontrar otras, como -“desplazamiento de fronteras”, “delegación” o “control remoto” de la inmigración, asilo *off-shore*, control policial a distancia⁴², o las que se pueden resumir en la expresión de *políticas de non-entrée*.⁴³

La mayoría de estas expresiones quieren reflejar realidades de intervención o control fronterizo diferentes o novedosas, pero que en suma inciden en la pretendida voluntad de la UE y los Estados miembros de alejar o prevenir la llegada de inmigrantes a sus fronteras exteriores. Se trataría de una serie de medidas que llevan a que aparentemente las funciones de control fronterizo se desplacen fuera de la UE, o que se compartan con terceros Estados.

En este sentido podemos referir medidas como Programas, Planes de Acción o Acuerdos internacionales (tengan o no la naturaleza de Tratados, como los *Memorandum of Understandings*- MOUs), que en el marco de políticas UE como la migratoria, de fronteras, o de cooperación al desarrollo, estipulan que Estados terceros (de origen o tránsito) vigilen sus propias fronteras y flujos migratorios, con lo que se detiene o impide el acceso físico al territorio de los Estados UE; asumen por tanto estos Estados la localización en su territorio, o el rechazo, de refugiados e inmigrantes en general que provienen de otros Estados, pero que principalmente tienen a los Estados europeos como lugar de destino.

Otra serie de medidas tienen que ver con funciones de control fronterizo por los propios Estados miembros, aunque fuera de su soberanía y/o jurisdicción territorial (terrestre y marítima).

En general, se utiliza con facilidad las expresiones *externalización* o *extraterritorialidad* de las fronteras y sus controles, muchas veces como sinónimos.⁴⁴ La utilización de esta terminología es indistinta en autores, medios especializados, organismos internacionales u Organizaciones No Gubernamentales- ONGs.

Sin embargo, conviene intentar aportar un poco de mayor precisión al empleo de estos conceptos, para conocer las consecuencias y alcance jurídico de las expresiones, que en ocasiones son figurativas; este es el caso por ejemplo de la idea o metáfora de la “zona-tampón”,

⁴² Por ejemplo GUILD E. – BIGO D., “Policing at a distance: Schengen Visa policies” en *Controlling Frontiers-Free Movement Into and Within Europe*, Londres 2005, pp. 203-ss; sobre las acepciones de las expresiones “policing at a distance” y de “remote policing”, pp. 203-205.

⁴³ HATHAWAY, J., “The Emerging Politics of Non-Entrée’ *Refugees* 1992, 91, 40. Ver los comentarios de SANCHEZ LEGIDO, A. “El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el Visado Humanitario europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo – RDCE*, 57, 2017, pp. 433-472, en pp. 439-ss.

⁴⁴ Ver por ejemplo GABRIELLI L., “La externalización europea del control migratorio. ¿La acción española como modelo?” *Anuario CIDOB de la inmigración*, 12/2017, págs. 127-152 ; ZAPATA BARRERO, R. - ZARAGOZA CRISTIANI J., “Externalización de las políticas de inmigración en España ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y flujos migratorios?” *Panorama social*, N.º 8, 2008.

que reenvía a la imagen de un anillo de “Estados-tampón” alrededor de Europa (“buffer-zone” en otra expresión⁴⁵), destinado a proteger al continente de la inmigración.

Las expresiones normalmente no se utilizan en sentido jurídico, sino figurado, para representar críticamente una especie de delegación de competencias, funciones y responsabilidades de control fronterizo de la UE y sus Estados miembros en favor de ciertos terceros Estados mediterráneos (Turquía, Libia o Marruecos, por ejemplo), cuando no directamente se habla de exportación de la gestión de fronteras a terceros Estados⁴⁶.

Hay que tener en cuenta que muchos autores abordan estas cuestiones desde campos muy variados, como por ejemplo desde la antropología, historia, ciencia política, sociología u ordenación del territorio. Así, la antropóloga Casas-Cortes hace pivotar la idea de externalización en una expansión administrativa y territorial en un tercer Estado⁴⁷.

El problema es que hay una tendencia a utilizar la expresión ‘externalización’, que es la más frecuente, dando por supuesto el significado y sin ofrecer definición alguna⁴⁸. En esta expresión entra una amplia panoplia de acciones, que van desde los visados (“a key instrument for externalizing border control”⁴⁹) a la formación de tripulaciones para guardacostas de terceros

⁴⁵ Vid. PAPAGIANNI G., “Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management to a Comprehensive Policy?” *European Journal of Migration and Law* 2013, 15(3), pp. 283-299.

⁴⁶ “Externalisation is the partial exportation of the management of borders to third States. Externalisation consists of moving the border outward and creating a "metaphorical" border in a third State through which a Member State can implement its border control directly in that third State. With externalisation, a Member State has direct control. The Member State has direct control through its use of immigration officials and/or through deputising an agent to carry out migration control” define MCNAMARA en “Member State Responsibility for Migration...” *loc. cit.*, pág. 327.

⁴⁷ “Border externalization refers to the process of territorial and administrative expansion of a given state’s migration and border policy to third countries. The process is based on the direct involvement of the externalizing state’s border authorities in other countries’ sovereign territories, and the outsourcing of border control responsibilities to another country’s national surveillance forces. Border externalization changes the understanding of the border by reworking who, where and how the border is practiced. By rethinking borders beyond the dividing line between nation-states and extending the idea of the border into forms of dispersed management practices across several states’, externalization is an explicit effort to “stretch the border” in ways that multiply the institutions involved in border management and extend and rework sovereignties in new ways. In this way, the definition of the border increasingly refers not to the territorial limit of the state but to the management practices directed at ‘where the migrant is’.” CASAS-CORTES., M. e.a. , “New Keywords: Migration and Borders” *Cultural Studies*, 2015, vol. 29:1, 55-87, en voz “Externalization”, pp. 19-23, cita de pág. 19.

⁴⁸ Vid. por ejemplo USTUBICI A. – ICDUYGU, A. “Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey”, *New Perspectives on Turkey* n.º 60, 2019, pp. 179-202.

⁴⁹ LAUBE L, “The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy” *Comparative Migration Studies* volume 7, Art. number: 29, 2019, en pág. 2.

Estados⁵⁰. Lo común es que en la definición de 'externalización' entren tanto las actividades extraterritoriales, como las de implementación, a través de otros países, de las políticas UE y de los Estados para el control de la inmigración⁵¹. En ocasiones se utilizan expresiones como "la deslocalización europea de los controles migratorios"⁵², o se vinculan a la noción –a mi juicio más problemática- de 'intercepción'⁵³.

Otro problema es que algunas definiciones hacen pivotar el significado en la intencionalidad, sea del migrante para llegar a Europa⁵⁴, sea de la UE para con conciencia y *dolo* desentenderse de la competencia y reenviar esta función de control migratorio a otros países.

Con estas expresiones de *externalización* o *extraterritorialidad*, se pretende reflejar la realidad de la deslocalización sistemática de ciertas funciones fronterizas y de control migratorio fuera de la frontera-línea y puestos de control y paso fronterizo terrestre, marítimo-portuario y aeroportuario, que normalmente se encuentran localizados en o a la entrada del territorio terrestre o marítimo de los Estados europeos. Las expresiones o definiciones que utilizan los autores en ocasiones son descarnadas⁵⁵. Con todo, hay cierta conciencia de abarcar unas

⁵⁰ Vid. por ejemplo PORCELA SANCHO A. "La formación de la Guardia Costera y Marina libias en el marco de la Operación Sophia. Un ejemplo práctico de la externalización de las fronteras en el ámbito de la UE", *Boletín IEEE, Documento de Opinión* 65/2019, 05.07.2019, pp. 1-13.

⁵¹ Como la que ofrecen MORENO LAX V. Y LEMBERG PEDERSEN M. : "The externalization of European border control can be defined as the range of processes whereby European actors and Member States complement policies to control migration across their territorial boundaries with initiatives that realize such control extra-territorially and through other countries and organs rather than their own", 'Border-induced Displacement: The Ethical and Legal Implications of Distance-creation through Externalization' *Questions of International Law*, 2019, vol. 56(1), pp. 5-33, en p. 5. Igualmente" para SANCHEZ LEGIDO esta es la línea definitoria de la los procesos de externalización, "en sentido tanto geográfico como funcional, pues supone no solo desplazar hacia el exterior los controles migratorios, sino encomendar o al menos implicar en su realización a entidades ajenas y/o independientes de los Estados europeos, ya se trate de agentes privados, de agentes de terceros Estados, o de entidades supraestatales, como es el caso de la agencia Frontex" ("Externalización de controles migratorios *versus* derechos humanos", *REEI* n.º 37, 2019., en pp. 3-4).

⁵² SANCHEZ LEGIDO, A. "Externalización de controles migratorios *versus* derechos humanos", *loc. cit.*, en pág. 2.

⁵³ Es el caso de SANCHEZ LEGIDO, *loc. cit.*

⁵⁴ "Se entiende por tales el conjunto de actuaciones legales, administrativas y ejecutivas dirigidas a bloquear o interrumpir el tránsito hacia los países europeos, de tal manera que se impida el acceso a su territorio de quienes desde los países de origen de los principales flujos migratorios y a lo largo de todo su trayecto, aspiran a acceder a la Unión Europea sin cumplir los requisitos exigidos por las normas migratorias" define SANCHEZ LEGIDO basándose en la definición de ACNUR de 2000, en *loc. cit.* pp. 3-4.

⁵⁵ Por ejemplo G. FANJUL señala "la lógica de 'externalización' que ha seguido la política migratoria europea desde la crisis de los cayucos de 2005-2006: comprar o forzar la colaboración de semidemocracias en el trabajo sucio", o de G. PINYOL : "colaborar con países vecinos para delegarles el control de sus fronteras, en un intento de reducir la presión migratoria (habitualmente sobreestimada) y no responsabilizarse de la protección de derechos de las personas migrantes", en *Agenda Exterior* sobre Inmigración y Refugio, Agenda Pública – Política Exterior 28.06.2018.

variadas situaciones que deben ser diferenciadas⁵⁶. En verdad, acepciones muy amplias de la externalización pueden dar cabida a cualquier actividad con terceros Estados directa o indirectamente vinculada a migraciones. A mi juicio, la política de visados, por ejemplo, no es estrictamente una actividad que se deba incluir en la externalización de los flujos migratorios, como luego precisaremos.

4.2. Una propuesta conceptual de coherencia jurídica

Por lo anterior, debemos hacer un esfuerzo jurídico para definir las diferentes situaciones migratorias y fronterizas; al fin y al cabo, es la regulación de cada situación la que determina los derechos, obligaciones, competencias y controles de instituciones de la UE y Estados europeos, incluida la protección de derechos fundamentales. Con definiciones genéricas de externalización es muy difícil llevar a cabo este análisis que proponemos⁵⁷.

Además, es necesaria una coherencia en la actuación de la UE respecto a las mismas situaciones en diferentes lugares o Estados terceros. Por lo que conviene determinar el estatuto de la UE y del Derecho de la Unión y los Derechos humanos en las distintas situaciones que podamos discernir y clasificar.

A continuación desarrollaremos ideas sobre nuestra teoría sobre la división de conceptos que debe establecerse entre *Desterritorialidad*, *Externalización* y *Extraterritorialidad*⁵⁸.

4.2.A. La *Desterritorialidad* de controles migratorios y funciones fronterizas

El conjunto de escenarios fácticos y legales con las que se hace referencia a la intervención - directa o indirecta- de la UE o de Estados UE en los recorridos migratorios fuera de las fronteras de los Estados UE, hasta la llegada a territorio de los Estados UE, son muy variados y distintos

⁵⁶ Ver ABRISKETA URIARTE, *loc. cit.*, p. 157. Por su parte, McNAMARA F., “Member State Responsibility for Migration Control within Third States-Externalisation Revisited”, *European Journal of Migration and Law*, 2013, pp. 319-335, diferencia entre “Externalisation” y “External dimension”, esta última para situaciones en las que el control del Estado es más débil e indirecto.

⁵⁷ “Este fenómeno es comúnmente conocido como “externalización de las fronteras”, e incluye todas las prácticas llevadas a cabo por los Estados con el objetivo de trasladar la frontera, desplazándola de una simple frontera física, hacia cualquier lugar donde se puedan encontrar los migrantes” PORCELA SANCHO A. “La externalización de las fronteras en el ámbito de la Unión Europea”, *Boletín IEEE, Documento de Opinión* 80/2018, 06.07.2018, pp. 231-245, en pág. 235.

⁵⁸ Apuntamos nuestra teoría sobre estos conceptos en nuestros anteriores trabajos: DEL VALLE GÁLVEZ, “La fragilidad de los derechos humanos en las fronteras exteriores europeas, y la externalización/extraterritorialidad de los controles migratorios” *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*. Vol. XVIII, coord. por Juan Soroeta Liceras, Nicolás Alonso Moreda, 2019, págs. 25-58, en apartado 5, pp. 40-49; . DEL VALLE GÁLVEZ, A. “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y "desterritorialidad" en las puertas de Europa” *en Op. Cit.* 2019, en particular pp 108-114; DEL VALLE GALVEZ A., “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el mediterráneo”, *REDI loc. cit.*, 2020, en punto 4. E igualmente, en “Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls.”, en *Paix et Sécurité Internationales*, n.º 7, 2019, 117-160.

en su propia naturaleza. Se trata en suma de situaciones que localizan fuera del territorio terrestre, aéreo y marítimo de los Estados determinadas funciones que se han desempeñado tradicionalmente en la misma frontera o en puestos fronterizo por los Estados miembros; igualmente también engloba determinadas medidas y acciones referentes a la inmigración, políticas migratorias y de asilo, y de gestión de flujos migratorios.

En mi opinión, una primera aproximación jurídica llevaría a comprender este conjunto de situaciones y actuaciones vinculadas a las migraciones y a los controles fronterizos, como acciones destinadas a ejercerse conceptualmente fuera del territorio de los Estados Miembros, y por tanto todas serían actuaciones *desterritoriales*, ya sean situaciones de 'Externalización' o de 'Extraterritorialidad' de las funciones de control fronterizo. Por eso preferimos referirnos a este conjunto de situaciones como *des-territorializar* el control migratorio, al tratarse de escenarios y realidades fuera de territorio de la UE. A veces estas situaciones se etiquetan genérica o simplificada como en la expresión 'External EU Migration Policy'⁵⁹.

En consecuencia, en este ejercicio de intentar una mayor precisión conceptual, quizás sea más útil utilizar el término *Desterritorialidad*, que es más neutro que otros, ya que evoca la idea de ubicar fuera del territorio determinadas funciones de control fronterizo y de políticas migratorias, a desarrollar por otros Estados o por el propio Estado. El mismo Diccionario de la Academia de la Lengua asienta que 'territorial' es lo "perteneiente o relativo al territorio". Como se trata de situaciones y actuaciones vinculadas a las migraciones y a los controles fronterizos, debemos conceptualmente situarnos fuera del territorio; por lo que esta opción de *Desterritorialidad*, permite por su carácter general e hipotéticamente abarcar las situaciones tanto de *Externalización* como de *Extraterritorialidad* de las funciones de control fronterizo⁶⁰.

Si en este plano desterritorial en el que nos situamos nos traemos el Derecho originario, veremos que el TFUE enfoca separadamente el control de frontera exterior y el sistema integrado de gestión de fronteras exteriores (art. 77 TFUE); la política de asilo, protección subsidiaria y temporal (Art. 78 TFUE); y la política de inmigración, gestión eficaz de flujos migratorios, lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, incluyendo acuerdos con terceros Estados (Art. 79 TFUE). Esta diferenciación en las previsiones normativas del

⁵⁹ Vid. PAPAGIANNI G., "Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management" *loc. cit.*, pág. 284.

⁶⁰ RIJPM Y CREMONA, *loc cit supra* utilizan la expresión *Extra-Territorialisation*, con parecidos contenidos que empleamos nosotros para 'Desterritorialidad'. Por su parte, en un sentido diferente de 'Desterritorialidad', vinculado a identidades en las migraciones REYES TOVAR M., "La Desterritorialización como forma de abordar el concepto de frontera y la identidad en la migración", *Revista Geográfica de América Central* 2011, 2. Por su parte NARANJO GIRALDO, G. E. concibe la Desterritorialización de una frontera como la realización de ciertos controles fronterizos fuera del territorio del Estado, "Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos" *Estudios Políticos*, N.º. 45, 2014, págs. 13-32.

Derecho originario pensamos que también debe trasladarse a las diferentes conceptos y situaciones objeto de análisis.

Intentemos entonces ahondar en las diferencias de situaciones previstas en los Tratados, para saber si se corresponden con las distintas realidades. En nuestra opinión lo razonable y operativo es diferenciar jurídicamente entre los conceptos de ‘externalización’ y de ‘extraterritorialización’. De hecho el mismo Diccionario de la Real Academia claramente entiende que se trata de situaciones diferentes; así, mientras *Extraterritorial* su única acepción entiende que es, como hemos indicado, lo “Que está o se considera fuera del territorio de la propia jurisdicción”, *Externalizar* lo considera proveniente del inglés y aplicable a la economía, dando como primera acepción “Dicho de una empresa o de una institución pública: encomendar la realización de tareas o servicios propios a otra empresa”.

En suma, existe una necesidad de actuación europea *desterritorial*, motivada en mi opinión:

- Por una reconocida limitación de los Estados UE para asumir responsabilidades y competencias de protección de vulnerables en el propio territorio, motivada tanto por la necesidad funcional de preservar los sistemas de acogida ante llegadas súbitas y masivas; como por razones políticas internas de cada país, en las que cuentan las opiniones públicas y los populismos xenófobos.
- Por una clara determinación de reducir al mínimo tolerable posible la inmigración irregular que entre en el territorio federal europeo de libre circulación, por muchas razones, entre las que destacan las razones morales vinculadas a los valores de Europa, y las funcionales de circulación regular en el espacio ‘federal’ Schengen.

Se trata de un planteamiento que contiene contornos políticos y evolutivos (mínimo tolerable, razones políticas internas) o funcionales (capacidad de los sistemas de acogida., circulación de inmigrantes irregulares en el espacio ‘federal’ común). Es, sin embargo, el planteamiento que en mi opinión determina la actuación desterritorial europea, ya consista en externalización de flujos migratorios, o de extraterritorialidad de controles de fronteras.

4.2.B. La Externalización de la gestión y control de flujos migratorios

Nuestra propuesta es reservar la *Externalización* de controles fronterizos, para aquellas situaciones en las que no hay ni presencia ni ejercicio directo de actividades de control por agentes públicos de los Estados Miembros. Los Estados terceros pueden llevar a cabo determinadas funciones de control fronterizo y política migratoria (vigilancia de sus fronteras, detención y devolución de inmigrantes, procesos de regularización y permisos de residencia a inmigrantes, desarrollo normativo de Extranjería propio). Y lo hacen no con agentes públicos de Estados europeos, sino con sus medios y como consecuencia directa o indirecta de acuerdos con la UE o con Estados Miembros de la UE, o con Programas y Planes de acción acordados con la Unión Europea o sus Estados.

Entonces, las actividades de *Externalización* de controles migratorios, parece más adecuado encajarlas en la política de inmigración y la gestión o control de flujos migratorios (Art. 79 TFUE), por tener componentes, actividades y fines que no son estrictamente los de control de entrada de extranjeros en el territorio a través de controles de frontera en el puesto o línea fronteriza. Es cierto que también podría completarse legalmente con ciertas actividades de la gestión integrada de fronteras exteriores (Art. 77.1.c) cuando exista colaboración con terceros Estados.

La doctrina frecuentemente considera que ciertas funciones de control fronterizo de la UE y sus Estados se realizan por otros Estados terceros, a través de figuras jurídicas imprecisas, como “delegación”⁶¹, “atribución” o “control remoto” para la “contención de los flujos migratorios”, o directamente como la subcontratación por la UE fuera del territorio de una parte del control de sus fronteras⁶². Normalmente en estos análisis no queda claro el vínculo jurídico entre los Estados Miembros/UE y la realización de estas prácticas de control migratorio fronterizo por terceros Estados.

En nuestra opinión, es muy difícil poder considerar legalmente que existe en esta panoplia de situaciones referidas un control directo o indirecto de actuaciones de Estados terceros por parte de los Estados europeos o de la Unión Europea. Se trata de una cuestión muy difícil de concluir sobre la sola base de los acuerdos políticos y jurídicos alcanzados (con el caso paradigmático del Acuerdo UE-Turquía de 2016), o de la normativa de derecho derivado adoptada por la UE. Aparte de la dificultad de demostración de nexo causal directo, no parece que, considerado a la luz del Derecho internacional, nos encontremos ante un supuesto de responsabilidad internacional de los Estados europeos o de la UE, por un comportamiento de gestión migratoria de un tercer Estado (control de fronteras por Túnez, o retorno o regularización de inmigrantes por Marruecos, por ejemplo).

En este sentido, no parece que resulten aplicables⁶³ las disposiciones del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado (Primera Parte Cap. II, Artículos 4-11, “Atribución de un Comportamiento al Estado”⁶⁴). Es cierto sin embargo que en la doctrina y

⁶¹ “Los estados miembros de la Unión están reestructurando sus sistemas fronterizos externalizando la gestión migratoria a países no miembros de la UE, delegando funciones de control migratorio a países fuera de la frontera europea”, señalan CASAS-CORTES, M. – COBARRUBIAS S. - PICKLES J. “Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization”, *Antipode* Vol. 47, N.º 4, 2015, pp. 894-914, p. 894

⁶² Ver por ejemplo D’HUMIÈRES, V. “La coopération Union Européenne/Afrique: l’externalisation des politiques migratoires européennes”, *Fondation Robert Schuman, Policy Paper* n.º 472, 20 avril 2018, p. 1.

⁶³ Esta es la opinión igualmente de SANCHEZ LEGIDO, A. “Externalización de controles migratorios *versus* derechos humanos”, *REEI* n.º 37, 2019., en pp. 18-20.

⁶⁴ Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, texto adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001. Ver el análisis de las normas de Derecho Internacional en las diferentes situaciones que plantean GAMMELTOFT-HANSEN, T. - HATHAWAY, J. C.

análisis de organismos y ONGs es frecuente la idea de que la UE ha transferido “legalmente” su responsabilidad mediante la subcontratación a terceros Estados de controles migratorios⁶⁵, lo que es una imprecisión y no responde a la realidad jurídica internacional.

En suma, entenderíamos por *Externalización* de controles fronterizos, aquellas situaciones en las que no hay ni presencia ni ejercicio directo de actividades de control por agentes públicos de los Estados Miembros. Los Estados terceros llevan a cabo determinadas funciones de control fronterizo y política migratoria, como la vigilancia de sus fronteras, o la retención y retorno extranjeros, con despliegue normativo y operativo propio. Se trata en muchas ocasiones del resultado de acuerdos con la UE o con Estados Miembros de la UE, o conforme a Programas y Planes de acción europeos. En estos acuerdos no tienen por qué estar expresamente detallados y previstos los actos jurídicos y operativos internos, generales o concretos, que cada Estado vecino puede desarrollar con respecto a inmigrantes y extranjeros en su suelo.

Por lo anterior, las actividades de Externalización de controles migratorios, parece más adecuado encajarlas en la genéricas de *gestión o control de flujos migratorios*, por tener componentes, actividades y fines que no son estrictamente los de control de entrada de extranjeros en el territorio europeo a través de controles de frontera en el puesto o línea fronteriza.

En esta línea de la gestión de flujos migratorios podemos incardinar referencias a que se trata de “*Externalisation of Protection Responsibilities*”⁶⁶. Esta idea de incidir en cómo afrontar por la UE y sus Estados la *responsabilidad de protección* de personas me parece más acertada⁶⁷.

No hay que olvidar que la “gestión eficaz de los flujos migratorios” es un componente de la Política Común de Inmigración (Art. 79.1 TFUE), y no de las Políticas sobre controles en las fronteras (Art. 77 TFUE). En cualquier caso, estas actividades o situaciones mantienen alejados a los inmigrantes y refugiados en general del territorio de los Estados UE, aunque no hayan sido identificados y clasificados como tales por ningún organismo o autoridad europea o del tercer Estado. Por consiguiente, con este concepto de Externalización podríamos conceptualmente clasificar el sesgo nuevo o reciente que ha dado la UE hasta ahora a la gestión de los flujos migratorios, como la de la actuación de y en terceros Estados, con el objetivo –

"Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence", *Columbia Journal of Transnational Law*, 53, no. 2 (2015): 235-84.

⁶⁵ Ver por ejemplo RODIER C., “Externalisation of migration controls”, en *Shifting Borders – Externalising migrant vulnerabilities and rights?*, Red Cross EU Office, 2013, en p. 7.

⁶⁶ Vid *The EU-Turkey Statement and the Greek Hotspots – A failed European Pilot Project in Refugee Policy*, The Greens/European Free Alliance – European Parliament June 2018.

⁶⁷ Así CALVO MARISCAL, *loc. cit.*, en pág. 163.

probablemente implícito- de disuadir y / o prevenir la llegada a territorio UE de ciertas categorías de extranjeros⁶⁸.

Se excluirían de esta forma las políticas de visados, que, aun encontrándose previstas en el TFUE en el Art 79.2.a), son por definición establecidas, implementadas y decididas por los Estados miembros y sus servicios consulares, conforme a normativa común UE. Con esta definición restrictiva de externalización, no entrarían tampoco las sanciones a transportistas, ni las actividades de los Oficiales de Enlace en terceros Estados, ya que se desempeñan por agentes públicos estatales o son consecuencia de la aplicación del Derecho europeo por la Unión o sus Estados. Es discutible igualmente si actividades como la formación de guardacostas en países terceros, sean en puridad actuaciones de externalización y gestión de flujos migratorios (Art. 79 TFUE); o más bien haya que situarlas dentro del control de fronteras exteriores y el -poco definido- sistema integrado de gestión de fronteras (Art. 77 TFUE)⁶⁹. Probablemente este caso de los guardacostas tiene la doble vertiente de externalización y de gestión integrada de fronteras (al igual que tiene doble base jurídica el mismo Reglamento Frontex, Art. 77 y Art. 79)⁷⁰.

Cuestión diferente sería, como veremos *infra*, la de la responsabilidad o deber de los Estados europeos y de la UE de vigilar que, en este marco de externalización, los terceros Estados sean respetuosos con los derechos fundamentales de los extranjeros, inmigrantes y refugiados que se encuentran en ese tercer Estado pero con probable destino al territorio UE.

4.2.C. La Extraterritorialidad de controles fronterizos

En segundo lugar, debemos diferenciar las situaciones de *Extraterritorialidad* de ciertas funciones de control fronterizo, ciñéndolas a aquellas en las que hay presencia o ejercicio por agentes públicos de los Estados UE en determinadas actividades; al mismo tiempo, se dan funciones de control de determinadas situaciones por estos agentes en el territorio de Estados

⁶⁸ Esta idea de prevenir la entrada a jurisdicciones de Estados UE es la que da como central en algunas definiciones del concepto genérico de externalización de controles migratorios, cfr. FRELICK B. – KYSEL I.M. – PODKUUL J. “The Impact of Externalisation of Migration Control on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants”, *Journal of Migration and Human Security*, vol. 4 number 4, 2016, 190-220, en pág. 193.

⁶⁹ ACOSTA SANCHEZ, M.A., “La formación de guardacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, n.º 69, pp. 859-895.

⁷⁰ El Reglamento (UE) 2019/1896 del PE y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, tiene su base jurídica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 77, apartado 2, letras b) y d), y su artículo 79, apartado 2, letra c)., *DOUE* L 295 de 14.11.2019, p. 1. El Art 3 del Reglamento prevé la ‘Gestión europea integrada de las fronteras’, y el apartado 3.1.g, la “cooperación con terceros países en los ámbitos regulados por el presente Reglamento, centrándose especialmente en los terceros países vecinos y en los terceros países que se hayan identificado en los análisis de riesgos como países de origen o tránsito de la inmigración ilegal”.

terceros, con su acuerdo. De forma que habría ejercicio directo o indirecto de jurisdicción estatal, aplicando el Derecho de la Unión o el Derecho interno de un Estado.

En Derecho Internacional, la Extraterritorialidad, que es un concepto que puede incluir variadas prácticas, supone “the competence of a State to make, apply and enforce rules of conduct in respect of persons, property or events beyond its territory”, y conlleva siempre que sea una actividad prohibida, salvo consentimiento del Estado en el que se desarrolla la actividad extraterritorial⁷¹.

La presencia del agente público que actúa por cuenta del Estado UE o de la UE quizás puede ser el factor diferencial y determinante de la diferencia conceptual entre ‘externalización’ y de ‘extraterritorialización’. Presencia de agente público en un contexto de *control* por el Estado de la situación migratoria de que se trate, según podríamos deducir de la jurisprudencia *Hirsi Jamaa* del TEDH⁷².

Un llamativo caso de extraterritorialidad en el caso de agentes españoles, es el tratado en la Decisión del Comité contra la Tortura de 21 de Noviembre de 2008, en la que se consideró que España tenía jurisdicción en una situación en territorio extranjero, ya que estuvieron bajo control español en Nuadibú 23 inmigrantes hindúes antes de su repatriación⁷³.

⁷¹ Cfr. KAMMINGA, M. T. “Extraterritoriality”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2012, puntos 1 y 27.

⁷² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos - TEDH (Gran Sala) *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, núm. 27765/09, 23.02.2012. Ver las reflexiones de CARRILLO SALCEDO, J. A., en el Homenaje al Profesor L. I. Sánchez Rodríguez, *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del SXXI*, Iprolex 2013, pp. 687-ss.. Sobre las problemáticas de la exigencia del “control efectivo” de la jurisprudencia TEDH, McNAMARA F., “Member State Responsibility for Migration Control within Third States-Externalisation Revisited”, *loc. cit.*; por su parte, sobre las consecuencias y difícil aplicación práctica de esta sentencia en situaciones de control migratorio en el mar, MORENO LAX, V. “Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?”, *Human Rights Law Review* 12: 3 (2012), 574-598.

⁷³ Decisión- Comunicación CAT/C/41/D/323/2007 21 de noviembre de 2008, J. H. A. y P. K. contra España, Comunicación No. 323/2007, <https://www.refworld.org/cases,CAT,4a939d542.html>, también publicada en *el International Journal of Refugee Law* Vol. 22, No. 1 pp. 104–113. El buque español de Salvamento Marítimo Luz de Mar había rescatado al carguero Marine I, que naufragó en aguas internacionales con 369 inmigrantes a bordo procedentes de distintos países de Asia y África, y lo remolcó hasta el puerto de Nuadibú en Mauritania. 23 inmigrantes hindúes permanecieron en una nave bajo control de la policía española, hasta su repatriación. La denuncia fue desestimada por falta de *locus standi* del autor de la queja, pero el Comité declaró:

“8.2 El Comité toma nota del argumento del Estado Parte respecto de la falta de jurisdicción de España sobre las presuntas víctimas por haberse producido los hechos denunciados fuera del territorio español. Sin embargo, el Comité recuerda su Comentario General No 2, según el cual la jurisdicción del Estado Parte se extiende a cualquier territorio sobre el cual el Estado Parte ejerza, directa o indirectamente, total o parcialmente, de jure o de facto, un control efectivo, de conformidad con el derecho internacional. Se considerará, en particular, que dicha jurisdicción incluye situaciones en las que el Estado Parte ejerza, directa o indirectamente, de facto o de jure control sobre personas en detención. Esta interpretación del concepto de jurisdicción es aplicable no solamente respecto del artículo 2 sino de todas las disposiciones contenidas en la Convención, incluido el artículo 22. En el presente caso, el Comité observa que el Estado Parte mantuvo el control sobre las personas a bordo del Marine I desde el momento del rescate, así como durante todo el proceso de identificación y repatriación que tuvo lugar en Nouadhibou. En particular, el Estado Parte ejerció, en virtud del acuerdo diplomático firmado con Mauritania, un control de facto

En cualquier caso infinidad de problemáticas se abren respecto a los derechos de los inmigrantes y refugiados en situaciones fuera de territorio⁷⁴.

Otras opciones pueden examinarse, alternativas a la presencia y control por agentes público de un Estado UE fuera del territorio de los Estados miembros de la UE, para establecer criterios de atribución de responsabilidad de los Estados. Sin embargo, estas otras opciones aparentan ser menos sólidas: como la de determinar si existe o no aplicación efectiva de Derecho de la UE o de los Estados miembros de la UE en el territorio de terceros Estados; o si por vía de responsabilidad internacional existe consentimiento o puesta a disposición de órganos de Estado tercero al servicio del Estado UE o de la UE.

constante sobre las presuntas víctimas durante su detención en Nouadhibou. En consecuencia, el Comité considera que las presuntas víctimas se encuentran sometidas a la jurisdicción de España en lo que se refiere a la queja objeto de la presente comunicación.”

Ver los comentarios de GONZÁLEZ GARCÍA, I. “Immigration in Spain: Migratory Routes, Cooperation with Third Countries and Human Rights in Return Procedures”, *Paix Et Sécurité Internationales* – n.º 7, 2019, 201-230, en pp. 212-213.

⁷⁴ ABRISKETA URIARTE, *loc. cit.*, respecto al alcance del principio de *non-refoulement*.

**FUERA DE TERRITORIO Y JURISDICCIÓN DE ESTADOS UE
O MÁS ALLÁ DE FRONTERAS EXTERIORES EUROPEAS**

DESTERRITORIAL O FUERA DE TERRITORIO

EXTRATERRITORIALIDAD

ÁMBITO-BASE JURIDICA → CONTROL DE FRONTERAS

Art. 77 TFUE

Actuación de Agentes Públicos del Estado, o situación bajo control de un Estado o de la UE

MEDIDAS

DESTERRITORIALES

EXTERNALIZACIÓN

ÁMBITO-BASE JURIDICA → POLITICA DE INMIGRACION Y
GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS

-- Art. 79 TFUE

Acuerdos UE con terceros Estados, o actuación de estos Estados en conformidad con la UE y sus EEMM

Inexistencia de Agentes Públicos de Estado UE o situación bajo control de un Estado miembro, o de la UE

5. LOS DERECHOS HUMANOS EN FRONTERA, Y FUERA DEL TERRITORIO EUROPEO EN ACTUACIONES DESTERRITORIALES

El respeto de los Derechos Humanos forma parte de las bases de la Unión, según recoge el Artículo. 2 y el Artículo 6 TUE. Se trata de un componente esencial de los valores europeos. El cumplimiento de esta obligación incumbe a la UE tanto *ad intra* como *ad extra*.

Por Derechos Humanos entendemos el conjunto de normas aplicables en el territorio de un Estado miembro de la UE, que van desde las de Derecho Internacional general (como la DUDH de 1948), a los Tratados de los que es parte, como es en todos los Estados Miembros de la UE el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el CEDH con sus mecanismos de garantía como el TEDH; además del TUE, TFUE y la Carta de Derechos fundamentales de la UE que vincula a la UE, y a los Estados cuando aplican Derecho de la Unión, con el sistema de Derechos Fundamentales UE del Art 6 TUE. Por supuesto, contando con la normativa constitucional o infraconstitucional, y los mecanismos de garantía, interpretación y aplicación previstos en cada derecho nacional.

Sin embargo, en las mismas fronteras se plantean normalmente situaciones de fragilidad para el respeto de los derechos humanos, en especial de los extranjeros que intentan acceder al territorio UE. Esto es así para las fronteras terrestres y aeroportuarias. La situación es más preocupante en las fronteras marítimas, y en general en espacios fuera de la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros. Hay que recordar que la persona que solicita asilo, el refugiado, constituye en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la normativa específica del Estatuto de Refugiados, la excepción a la discrecionalidad de los Estados para no admitir a extranjeros en sus territorios⁷⁵.

Se trata de situaciones completamente novedosas para la aplicación de Derechos humanos, ya que en cualquier caso nos encontramos con actividades de control fronterizo fuera del territorio de los Estados, y por tanto, donde los presupuestos de la aplicación de la normativa internacional europea y estatal de derechos humanos, y de sus mecanismo de control y sanción, se ven confrontados a dificultades estructurales de excepcionalidad; pues, en efecto, ni los sujetos, ni el ámbito espacial de aplicación, o los mecanismos de interpretación y sanción de la normativa de derechos humanos es aplicable en situaciones de normalidad en estos territorios.

⁷⁵ The core of the refugee regime is the *non-refoulement* principle, which establishes the refugee as the exception to the sovereign right of states to exercise migration control and reject foreigners at the borders,” señala GAMMELTOFT-HANSEN T. “The Externalisation of European Migration Control and The Reach of International Refugee Law.....”, *loc. cit.* pág. 279.

El resultado práctico es que los fenómenos de desterritorialidad u externalización no se perciben que se acompañen de las adecuadas garantías de derechos humanos.⁷⁶ Por supuesto, no faltan los análisis de trazo grueso⁷⁷, pero, en general podemos afirmar que la actividad desterritorial fragiliza en principio la correcta protección de los derechos humanos por la UE y los Estados miembros de inmigrantes, refugiados y colectivos desplazados en situación de vulnerabilidad.

Por ello, la diferencia conceptual antes apuntada que distingue entre ‘externalización’ y ‘extraterritorialidad’ de la actuación de la UE en materia migratoria, nos puede servir a la hora de determinar la aplicación y respeto de los derechos humanos en cada situación o territorio. En este trabajo apuntaremos tan solo algunas ideas sobre las consecuencias para los derechos humanos de encontrarnos ante una u otra situación⁷⁸.

5.1. Derechos Humanos en Fronteras terrestres y aeroportuarias

En estos supuestos de aplicación de derechos humanos en frontera, como cuestión de principio, no deben caber dudas de que la normativa de derechos humanos es aplicable plenamente en los vallados, puestos de control fronterizo y aduanero, o pasos fronterizos para el acceso a los espacios de libre circulación del territorio europeo. Se trata de instalaciones o edificaciones y construcciones que se encuentran en el interior del territorio de los Estados, por lo que es aplicable con plenitud el bloque de derechos humanos referido.

Pese a esta evidencia, es frecuente que en ciertos espacios exista una jurisdicción estatal imprecisa, calificados periodísticamente con el término bélico de ‘tierra de nadie’ (*no man’s land*), y en donde los Estados aplican un derecho de extranjería e inmigración diferenciado del general aplicable en su territorio, provocando una directa situación de fragilidad de derechos humanos de los extranjeros en las fronteras exteriores de la UE.

Se trata de llamativas renunciaciones al ejercicio de jurisdicción en ciertas partes de su territorio por un Estado. Para estos retraimientos a ejercer jurisdicción en ciertos espacios o franjas territoriales, que en algunos lugares no tiene carácter puntual sino generalizado, se llegan a construir un determinado aparato teórico y legal. Estos abandonos son menos comunes en las fronteras marítimas y puertos, pero sí desde luego abundantes en las aeroportuarias (aeropuertos) y terrestres (vallados o puestos fronterizos con otros Estados).

⁷⁶ Vid. PAPAGIANNI G., “Forging an External EU Migration Policy...” *loc. cit* pág. 295.

⁷⁷ “The European border control has systematized violations elsewhere and thus undermine both European and African states’ willingness to protect the rights of migrants.” (...) “The EU borderscapes of the 21th century are thus characterized by multi-local suffering as a system has been constructed, which offers protection nowhere, and produces rights violations elsewhere” LEMBERG-PEDERSEN M. “Losing the Right to Have Rights: EU Externalization of Border Control”, *Europe and the Americas: Transatlantic approaches to human rights* Leiden, Brill 2015, Chapter 14, pp. 393 – 417, en pp. 395 y 414.

⁷⁸ Tuvimos la oportunidad de tratar estas cuestiones en “La fragilidad de los derechos humanos en las fronteras exteriores europeas...” *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, *op. cit.*

5.1.A. En Fronteras aeroportuarias

Por lo que hace a las fronteras aeroportuarias, nos encontramos con el caso de las 'Zonas Internacionales' de los aeropuertos. En estas Fronteras aeroportuarias se crean ficciones liminares: en efecto, aunque los aeropuertos suelen encontrarse íntegramente en el territorio terrestre de un solo Estado, en su interior se crean no fronteras *stricto sensu*, pero sí representaciones fronterizas, un imaginario fronterizo de *limitis limen* consistente en un sistema de controles de frontera, principalmente de personas, con carácter no permanente y flexible⁷⁹.

Es perfectamente legítimo que un Estado establezca estas ficciones legales. El problema viene cuando se pasa de la ficción liminar a la ficción extraterritorial, al identificar jurídicamente el no cruzar el puesto de control con el no haber entrado en el territorio estatal. Esto es muy común,⁸⁰ y la ficción liminar así convertida en extraterritorial conlleva la no aplicación de la normativa de derechos humanos en unas bolsas de espacios –como las 'zonas de nadie', o 'zonas de tránsito' o 'de espera'–, en violación de la normativa internacional. Y todo pese a la evidencia de que las instalaciones aeroportuarias (con alguna excepción, como el aeropuerto franco-suizo de Bale-Mulhouse), se encuentran en el interior del territorio del Estado.

No existen por tanto situaciones de extraterritorialidad o externalización de actuación de los Estados o la UE en los aeropuertos. A este respecto, son conocidos algunos casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), como *Amuur c. Francia*, de 1996⁸¹. En general, la jurisprudencia del TEDH y de los Tribunales constitucionales ha venido corrigiendo la no aplicación de la normativa estatal en estos recintos aeroportuarios etiquetados como especiales, o "internacionales".

5.1.B. En Fronteras terrestres

En las fronteras terrestres tenemos situaciones también de fragilidad o vulnerabilidad para el respeto de los derechos humanos. Se trata de una preocupación sobre la realidad de

⁷⁹ Puede verse, DEL VALLE GALVEZ A., "Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza" *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 9, 2005, 18 pp.

⁸⁰ Algunos casos muy mediáticos lo han puesto de relieve; podemos traer aquí el caso sucedido en 2013 con Edward Snowden, quien, acusado de revelar secretos de espionaje, se fugó a Rusia, llegando al aeropuerto de Moscú; el Kremlin consideró que el fugitivo no había cruzado la frontera rusa, ya que al encontrarse en la zona internacional del aeropuerto Sheremetyevo de Moscú -donde estuvo 40 días-, no había llegado a entrar realmente en el territorio de la Federación Rusa; *The Guardian* 25.06.2013 "Edward Snowden never crossed border into Russia, says foreign minister" <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/25/edward-snowden-never-crossed-russia-border>.

⁸¹ Se trata de la condena a Francia por violación del art. 5.1 del C.E.D.H. por mantenimiento-privación de libertad de 4 somalíes en la Zona de tránsito del aeropuerto de Paris-Orly, Sentencia del T.E.D.H. de 25.06.1996, *Amuur c. Francia*, *Recueil 1996-III*.

incumplimientos de la normativa de derechos humanos, que ya ha sido asumida como problemática por la Agencia de Derechos fundamentales de la UE⁸².

Precisamente en este tipo de las fronteras es donde más claramente se dan, incluso en el siglo XXI, las ficciones antes referidas de estos espacios de régimen o estatuto jurídico pretendidamente extraordinario, denominados *no man's land* o tierras de nadie de los Estados.

Sin embargo, al estar las demarcaciones y vallados fronterizos construidos en el territorio del Estado, son de plena aplicación como mantenemos el bloque normativo internacional, europeo y nacional y derechos humanos.

El ejemplo español es significativo por lo que hace a las vallas fronterizas de Ceuta y de Melilla, únicas fronteras terrestres exteriores de España y de la UE con un tercer Estado africano, y que conocen de recurrentes saltos o intentos de entrada por el vallado fronterizo perimetral de las Ciudades Autónomas. En estos vallados se producen ‘devoluciones en caliente’ de personas que han quedado en las vallas o en el espacio intermedio del vallado fronterizo⁸³.

Claramente el vallado y el espacio entre las vallas fronterizas es territorio español, como ha demostrado el Dr. Acosta en sus estudios.⁸⁴ A pesar de ello, se ha querido funcionalmente considerar dichas franjas como especiales y sometidas a una normativa interna e internacional diferenciada de la que resulta aplicable en la generalidad del territorio terrestre y marítimo español.

La expresión periodística *devoluciones en caliente* refleja el problema del retorno o devolución inmediata de extranjeros detenidos en la misma frontera, sin abrir expediente individual identificativo con procedimiento reglado. El Gobierno conservador de M. Rajoy reguló nuevas definiciones legales de y en la frontera, una especie de reformulación del concepto jurídico de frontera internacional, para adaptarlo a los casos específicos de Ceuta y de Melilla. Es el caso

⁸² Ver el informe sobre derechos fundamentales en las fronteras terrestres de 08.12.2020, European UNION Agency for Fundamental Rights- FRA *Migration: Fundamental rights issues at land borders*, y las sugerencias de mejora en pp. 35-36.

⁸³ GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Ceuta, Melilla y devoluciones en caliente: ¿y los derechos humanos de los inmigrantes?”, Capítulo en Alcaide Fernández, J. y Petit de Gabriel, E. W., *España y la Unión Europea en el Orden Internacional*, XXVI Jornadas ordinarias de la AEPDIRI, Universidad de Sevilla, 15 y 16 de octubre de 2015, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 223-233. También, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Inmigración y Derechos Humanos: Las devoluciones en caliente de inmigrantes subsaharianos desde España a Marruecos”, Cap. 6 en Alonso Moreda, N. (Ed.) y Soroeta Licerias, J. (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. XVII, Aranzadi, Navarra, España, 2017, pp. 141-201. Y de la misma autora, “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: Inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017”, *Revista General de Derecho Europeo -RGDE*, núm. 43, Octubre (2017), pp. 17-57.

⁸⁴ Vid. ACOSTA SÁNCHEZ M., *Las fronteras internacionales de España en África: Melilla*, Ciudad Autónoma de Melilla. Consejería de Cultura, Editorial Reus, Madrid, 2016; También del mismo autor, “Las fronteras terrestres de España en Melilla. Delimitación, vallas fronterizas y “tierra de nadie”” *Revista electrónica de estudios internacionales -REEI*, N.º 28, 2014.

de la nueva figura de los *rechazos en frontera*, cuya base jurídica es la Ley de Extranjería modificada en 2015⁸⁵, que probablemente es un mal precedente demarcatorio para España⁸⁶. Esta reforma legal vino acompañada del peculiar concepto de *frontera operativa* u *operacional* “a los solos efectos de extranjería”, cuya base jurídica más débil⁸⁷ no ha impedido su aplicación tanto a fronteras terrestres –vallado- como marítimas⁸⁸.

Este caso español es ilustrativo de ficciones jurídicas que se acompañan de modificaciones de instituciones y conceptos generales, al objeto de diferenciar la aplicación del Derecho Internacional y Europeo de Extranjería y Derechos Humanos; para de este modo eludir las responsabilidades del ejercicio de funciones de Estado en el propio territorio terrestre, lo que en la práctica deja la franja del entrevallado en un limbo sin jurisdicción española ni marroquí.

Estos intentos de retraimiento normativo y jurisdiccional en el propio territorio del Estado fue desautorizado por el TEDH; aunque el Gobierno español alegó que los demandantes estaban fuera de la jurisdicción española, sin haber entrado en territorio español al no haber superado el dispositivo de protección fronteriza, se condenó a España en 2017 por la expulsión de inmigrantes en el espacio entrevallado, efectuada sin identificación ni asistencia jurídica⁸⁹.

No obstante, posteriores decisiones del TEDH, y de forma reciente del TC español en Noviembre de 2020, han avalado la legalidad de la normativa española que ha dado lugar a las denominadas *devoluciones en caliente*. Con todo, se han establecido por el Tribunal Constitucional español severas restricciones en el tratamiento reglado, individualizado, bajo control judicial y en cumplimiento de obligaciones internacionales, para cada caso de expulsión⁹⁰.

⁸⁵ Disposición adicional décima de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, añadida por la LO 4/2015 : “*Régimen especial de Ceuta y Melilla 1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España*”.

⁸⁶ DEL VALLE GÁLVEZ A. -- ACOSTA SÁNCHEZ, M. “Delimitación y demarcación de las fronteras y vallas de Ceuta y Melilla: ¿cesión territorial a Marruecos?”, capítulo en el libro *La Unión Europea y los muros materiales e inmateriales: desafíos para la seguridad, la sostenibilidad y el Estado de Derecho*, Salinas de Frias A. - Martínez Pérez E. (Coords.), Valencia, 2020 pp. 19-50 (en prensa).

⁸⁷ Orden de Servicio 6/2014, de la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla, Protocolo operativo de vigilancia de fronteras.

⁸⁸ Hay que referir el caso de las muertes de inmigrantes a nado, acaecidas al aplicar el concepto de frontera operativa a las aguas bajo soberanía española en la zona del Tarajal de Ceuta, en 2014.

⁸⁹ TEDH, N.D. y N.T. c. España, núm. 8675/15 y 8697/15, Sentencia de 3 de octubre de 2017.

⁹⁰ A la espera de la Sentencia, vid Nota Informativa n.º 108/2020, de 19.11.2020, “El pleno del TC avala la constitucionalidad de la ley de protección de la seguridad ciudadana de 2015”, y en concreto:

“La disposición final primera de la LOPSC por la que se introduce la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Hay otra serie de situaciones muy problemáticas para los derechos humanos, pero que ya se producen dentro del territorio de los Estados UE. Hay que referir la cuestión de los *Hotspots* / Puntos críticos centros de identificación de inmigrantes en Grecia e Italia. La gestión de la crisis de refugiados de 2015-2016 muestra que los sistemas de acogida y registro en la llegada fueron insuficientes con este despliegue y funcionamiento de los *Hotspots* en Grecia, pero también en Italia ⁹¹. Esto ha demostrado los límites de recepción inmediata de las llegadas por las dos rutas de acceso que confirmadas a lo largo del tiempo (el canal de Sicilia y las islas griegas desde Turquía), y el permanente problema de la aplicación completa del bloque de derechos humanos dentro del territorio de los Estados miembros de la UE.

5.2. Derechos Humanos en fronteras marítimas, y fuera del territorio europeo en actuaciones *desterritoriales*

Claro que los principales problemas de aplicación, control y seguimiento del cumplimiento del respeto de Derechos Humanos se producen fuera del territorio o jurisdicción del Estado miembro de la UE. Siguiendo con nuestros conceptos, veamos en las actuaciones *desterritoriales* la diferencia que podría colegirse, a efectos de derechos fundamentales, entre la actuación *extraterritorial* y la actuación de *externalización* de controles migratorios.

5.2.A. Derechos Humanos en las Fronteras marítimas

Ya se ha señalado que las fronteras exteriores marítimas plantean en cuestiones migratorias problemas de imposible tratamiento, siendo inviable el actual modelo de vigilancia y control fronterizo en el Mediterráneo, en nuestra opinión ⁹². La extraordinaria fragilidad e inseguridad de las fronteras mediterráneas europeas hace que la vigilancia marítima sea deficiente o imposible y plantee multiplicidad de nuevos problemas en la actuación de los Estados y de la UE respecto a los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados.

es conforme a la Constitución siempre que se interprete conforme a lo indicado en el fundamento jurídico 8 C), concretado en los siguientes puntos:

1. Aplicación a las entradas individualizadas.
2. Pleno control judicial.
3. Cumplimiento de las obligaciones internacionales”,

cfr. https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2020_108/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20108-2020.pdf.

⁹¹ PRIETO, B., “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados” *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 25/2016, de 04.03.2016. European Council on Refugees and Exiles – ECRE, *The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece – A Study*, December 2016.

⁹² Puede verse, DEL VALLE GALVEZ A., “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el mediterráneo”, *REDI* 2020-1 *loc. cit.*-

En realidad, el respeto de los derechos humanos en las diferentes acciones prácticas de control y salvamento por los Estados y la UE plantean una catarata desbordante de problemáticas jurídicas en Derecho Internacional y Europeo ante la inmigración irregular y en el Mediterráneo⁹³. Pueden apuntarse por ejemplo cuestiones vinculadas a situaciones en las que por definición mafias de tráfico de personas a situaciones dramáticas de gran peligro y probable muerte en el mar⁹⁴, donde se concentran los horrendos datos objetivos de masivas muertes diarias de inmigrantes que intentan llegar a Europa por esta vía; o cuestiones de examen extraterritorial de solicitudes de asilo, derechos de los inmigrantes en los diferentes espacios marítimos, o el desembarque de inmigrantes en terceros Estados.

Respecto a la protección de derechos humanos por Frontex en los diferentes espacios marítimos, ha habido una evolución favorable hacia el reconocimiento y la regulación con mayor solidez jurídica de la reglamentación protectora de derechos fundamentales⁹⁵.

Conforme a nuestra clasificación de actividades desterritoriales, entonces seguiríamos el criterio siguiente:

-- Espacios marítimos bajo jurisdicción del Estado en aguas interiores y mar territorial, la aplicación es plena del bloque de derechos humanos (aplicación territorial).

-- Espacios de alto mar, el pabellón del barco de Estado (militar, de salvamento) determina la aplicación de la normativa de Derechos humanos; en el caso de un buque de un Estado miembro, el bloque de derechos humanos de derecho internacional, europeo y del estado en cuestión. Se trata de la aplicación *extraterritorial* del Ordenamiento europeo y del Estado fuera de sus fronteras, conforme a los parámetros habituales en Derecho internacional.

⁹³ Entre otros, puede verse: DI FILIPPO M. "Irregular Migration Across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea", *Paix et Sécurité Internationales*, n.º 1, 2013, pp. 53-ss; FRA-European Union Agency for Fundamental Rights – *Fundamental Rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg 2013; MARINAI, S. "The Action of Greece and Spain against Irregular Migration by Sea" en A. Del Vecchio (Ed.) *International Law of the Sea – Current Trends and Controversial Issues*, The Hague, 2014, pp. 29-ss; RIJPM A. J. J. "The Patrolling of the European Union's External Maritim Border: Preventing the Rule of Law from Getting Lost at Sea" en *International Law of the Sea – Current Trends...cit*, pp. 77-ss; SOBRINO J. M. OANTA, G. A. "Control y vigilancia de las fronteras en los diferentes espacios marítimos", *AFDUC* 14, 2010, pp. 759-ss. Sigue siendo de interés el Documento SEC(2007)691 de 15.05.2007, Commission Staff Working Document, "Study on the International Law instruments in relation to illegal immigration by sea".

⁹⁴ Ver por ejemplo, AMNESTY INTERNATIONAL *Lives Adrift- Refugees and Migrants in Peril in the Central Mediterranean*, 2014.

⁹⁵ ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., "La Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) y la crisis migratoria: algunos apuntes sobre derecho del mar y derechos humanos" en Oanta, G. (Dir.), *El derecho del mar y las personas y grupos vulnerables*, Bosch 2018, págs. 69-98; también, de ACOSTA SANCHEZ, "Inmigración marítima en el Mediterráneo: las iniciativas de la UE y la protección de los derechos humanos" *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián*, vol. XVII (2017), Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 23-59.

-- En las operaciones conjuntas marítimas de Frontex, esta Agencia tiene su propia normativa de obligación de respeto de derechos humanos, que se manifiesta profusamente en el nuevo Reglamento de 2019⁹⁶.

5.2.B. Derechos Humanos en actuaciones desterritoriales fuera del territorio europeo

Cuando conectamos derechos humanos con inmigración localizada fuera del territorio europeo, nos surge el problema de determinar la responsabilidad y compromisos de la UE y sus Estados, en la medida en que se trata de personas intentando llegar a territorio europeo, o que se encuentran en un país que ha concertado determinadas políticas migratorias con la UE. Son muchas las situaciones que pueden afectar a la protección de los derechos humanos, al desarrollarse ciertas funciones de control fronterizo fuera del territorio de los Estados miembros. Referiremos algunas de las que han provocado un mayor debate para la protección de derechos fundamentales de refugiados, desplazados e inmigrantes como colectivos vulnerables.

5.2.B.I. Centros en Estados terceros para internamiento y examen de solicitudes de asilo

Nuestra propuesta de diferenciar *externalización* de actuación *extraterritorial* puede ser útil para determinar el régimen jurídico de situaciones actuales o futuras en las que está prevista la intervención de los Estados y la UE con finalidades de control migratorio de acceso a Europa. Este puede ser el caso de los previstos Centros para inmigrantes y refugiados, en fase de estudio.

Se trata de la pretensión europea de crear centros en el norte de África, un lugar de acogida temporal, con la finalidad de alojar ahí a los demandantes de asilo mientras se procesan sus solicitudes en Europa⁹⁷. Estamos ante una idea recurrente, que reverdece con cada crisis migratoria⁹⁸. Siempre se ha dudado de viabilidad legal internacional o europea, encontrando planteamientos frontalmente contrarios desde las organizaciones de derechos humanos. Las cuestiones más delicadas respecto al respeto de los derechos fundamentales van referidas al estatuto jurídico interno o internacional de estos centros, y de la responsabilidad, gestión y control de los mismos. Las posibilidades van desde que sean los agentes del Estado del territorio los que los gestionen, a la intervención de agentes públicos de los Estados UE, de funcionarios y agentes de la UE, o de otra Organización Internacional.

⁹⁶ Ver por ejemplo en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o 1052/2013 y (UE) 2016/1624, *DOUE* L 295 de 14.11.2019, los artículos 1, 3.1e, 3.2, 5.4, 7.3, 10.1.e, o 72.3 y 82.9 y 109. Sobre esta temática, puede verse ACOSTA SANCHEZ M “Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?” *Boletín IEEE* N.º 16, 2019, págs. 646-666.

⁹⁷ NAÏR refiere que ya en 2003 se propuso crear ‘Transit Processing Centers’, campos de retención *off-shore* en zonas de protección regional en países limítrofes o vecinos a la UE, en *Refugiados*, Barcelona, 2016, pp. 51-52.

⁹⁸ Ver por ejemplo “Macron pide que la identificación de refugiados empiece en Chad y Niger”, *El País* 29.08.2017; “Italia propone campos de refugiados en Libia para contener la inmigración” *El Periódico*, 08.08.2017

Con todo, ya en 2015 se lanzó un Centro polivalente en Níger, como experiencia piloto, para orientación de inmigrantes y de valoración de solicitudes de asilo, sirviéndose de una dependencia (“Transit Center”) creada en 2014 por la Organización Internacional para las Migraciones – OIM ⁹⁹. Este precedente del Centro polivalente de Níger puede ofrecer perspectivas de rodaje práctico sobre el terreno a este tipo de Centros de orientación de inmigrantes y de examen de sus eventuales solicitudes de asilo.

El debate se reabrió decididamente con el acuerdo del Consejo Europeo de Junio de 2018 ¹⁰⁰ para crear *Plataformas regionales de desembarque* en terceros países ¹⁰¹, y *Centros controlados* en el territorio de los Estados UE ¹⁰². En efecto, la Crisis de refugiados de 2015-2016 con su enorme sacudida a la integración, ha llevado a la prospección y búsqueda de soluciones discutibles, como han demostrado serlo los Puntos críticos - *Hotspots* para el registro y la identificación de inmigrantes y refugiados, o el Acuerdo o Declaración con Turquía de febrero de 2016. Pues bien, el estudio de viabilidad de estos Centros tanto en la ribera norte como en la sur del Mediterráneo parece inscribirse en esta tendencia de búsqueda de nuevos instrumentos o instituciones para mitigar en el futuro ciertos aspectos de los flujos migratorios masivos.

Por el momento desconocemos la conformación de estas *Plataformas* en terceros países, aunque sabemos que estos Centros deben colaborar con ACNUR y la Organización Internacional de las Migraciones-OIM, aparte del país en el que se establecerán. Se trataría de plantear un marco teórico y práctico estable para el desembarque de inmigrantes en países terceros ¹⁰³.

⁹⁹ Ver la respuesta del Comisario Sr. Avramopoulos a una pregunta parlamentaria, de 18 de febrero de 2016, E-014909/2015, sobre “Multi-purpose migration centre in Niger” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-014909-ASW_EN.html.

¹⁰⁰ Ver GONZALEZ ENRIQUEZ C., “El Consejo Europeo y las migraciones: ¿se ha avanzado algo?” *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 85/2018 – 05.07.2018.

¹⁰¹ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 28.06.2018, doc. EUCO 9/18, Punto 5: “En ese contexto, el Consejo Europeo pide al Consejo y a la Comisión que estudien con prontitud el concepto de plataformas regionales de desembarque, en estrecha cooperación con los terceros países correspondientes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Estas plataformas deben funcionar distinguiendo cada situación particular, respetando plenamente el Derecho internacional y sin crear un efecto llamada”. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/06/28-29/>

¹⁰² Punto 6: “En el territorio de la UE, de conformidad con el Derecho internacional, es preciso hacerse cargo de las personas a las que se rescata, partiendo de un esfuerzo compartido, trasladándolas a centros controlados establecidos en Estados miembros, solo de manera voluntaria, en los que una tramitación rápida y segura permitiría, con el pleno apoyo de la UE, hacer una distinción entre los migrantes irregulares, a los que se retornará, y las personas necesitadas de protección internacional, a las que se aplicará el principio de solidaridad. Todas las medidas en el contexto de dichos centros controlados, también la reubicación y el reasentamiento, se aplicarán de manera voluntaria, sin perjuicio de la reforma de Dublín”.

¹⁰³ Puede verse CALVO MARISCAL L. “Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo: la posible creación de plataformas de desembarco” *Revista General de Derecho Europeo*, N.º. 50, 2020.

Por otra parte, en la ribera norte, existe en paralelo la previsión de *Centros controlados*, para en el territorio de los Estados UE¹⁰⁴. Aquí la aplicación es plena del bloque de derechos humanos (aplicación territorial).

La determinación de la responsabilidad por la protección de derechos fundamentales en estas *Plataformas regionales de desembarque* se plantea una como cuestión especialmente delicada, compleja y envenenada. En principio, se trata de situaciones que pueden ser de actuación *extraterritorial* de los Estados o la UE; por lo que la normativa de derechos humanos aplicable dependerá a nuestro juicio del control que ejerza la UE o los Estados europeos en estos Centros en territorio fuera de la UE. La cuestión, sin embargo, no es evidente si en estos Centros no hay agentes públicos europeos, o no existe un control directo por las autoridades europeas de la situación y gestión de estas *Plataformas*.

De todas formas, en opinión del Servicio Jurídico del Parlamento Europeo, en las *Plataformas de Desembarque* serían de aplicación las garantías de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y el Convenio Europeo de Derechos humanos¹⁰⁵.

Lamentablemente, tenemos pésimos precedentes en los centros libios de acogida de inmigrantes, y en la colaboración UE con ACNUR y la OIM en territorio libio. Muy desgraciadamente la situación en libia es aterradora para los derechos de los inmigrantes que tratan de llegar a Europa, y se plantea desde numerosos ángulos la responsabilidad de la UE – directa o indirecta- por el comportamiento y violación masiva de derechos fundamentales de las autoridades y agentes libios, como señalamos en el apartado siguiente.

5.2.B.II. Acuerdo con Turquía de 2016, y Acuerdos de la UE o de Estados miembros con Estados terceros en temas migratorios

¹⁰⁴ Se modificó la inicial denominación de “Centros cerrados de acogida”, que quizás era más reveladora de la intención de localizar en estos centros a personas rescatadas en el mar, para tramitar los casos individuales. La finalidad última de estos Centros es diferenciar la considerada inmigración irregular –destinada a ser retornada- de las personas necesitadas de alguna modalidad de protección internacional y solidaridad europea. A destacar como se reitera el carácter voluntario de la creación de los centros controlados en los Estados miembros de la UE. La prosecución del estudio de viabilidad de estos centros durante 2019, confirma que estamos ante un tema a explorar jurídicamente en sus vertientes y modalidades. También que existe una determinación de Estados y UE de buscar y proponer modelos novedosos de acogida y control fronterizo desterritorial de inmigrantes y refugiados, ante los espantosos dramas humanos y el problema estructural que plantea la inmigración en el Mediterráneo para Europa.

¹⁰⁵ Opinion of the Legal Service of the European Parliament, Re: LIBE – European Union asylum and immigration policies – Regional disembarkation platforms and controlled centres – European Council Conclusions of 28th of June 2018, 09.11.2018, puntos 44, 45 y 58 II : “ in principle, disembarkation platforms, as considered by the European Council in its Conclusions of 28th June 2018, could lawfully be established outside of the European Union, in order to receive migrants rescued outside the territory of the Union’s Member States, as long as specific conditions are met; in particular, those migrants should benefit from the guarantees provided for in the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and in the European Convention of Human Rights.”

En estos supuestos es donde en nuestra opinión cabe mejor hablar de *externalización*. Como señalamos, los Estados vecinos a la UE desempeñan funciones de control fronterizo, de extranjería y política migratoria (vigilancia de sus fronteras, detención y devolución de inmigrantes, procesos de regularización y protección a refugiados, y permisos de residencia a inmigrantes y extranjeros), como consecuencia directa o indirecta de acuerdos con la UE o con Estados Miembros de la UE, o con Programas y Planes de acción acordados con la Unión Europea o sus Estados.

El ejemplo característico es el caso de Turquía, país que desempeñó un papel clave en la crisis migratoria de 2015-2016¹⁰⁶. El Acuerdo global alcanzado con Turquía de Octubre 2015 satisfacía en ese momento los intereses turcos (principalmente, avanzar en la negociación de adhesión abierta en 2005, conseguir la liberalización de visados hacia la UE), y también los europeos: un mayor control de salida del territorio turco hacia Grecia, con una generosa ayuda europea para este fin. El Acuerdo (*Statement*) con Turquía de readmisión de refugiados y las relaciones con los países fronterizos, se estableció formalmente el 18 de marzo de 2016¹⁰⁷.

Este Acuerdo, de utilizarse como modelo o precedente para las cuestiones de control fronterizo y de flujos migratorios, plantea muy serios problemas, que a mi juicio lo hacen rechazable. Además su utilidad está sujeta a múltiples condicionantes temporales o *sui generis*¹⁰⁸. En el caso turco esto quedó demostrado con la crisis de febrero-marzo 2020, con Turquía intentando que la UE le apoyara en su campaña militar en Siria, lo que provocó que Grecia incluso “suspendiera” la aplicación del derecho de asilo¹⁰⁹.

En primer lugar, la condición o naturaleza jurídica del Acuerdo, Tratado Internacional o de simple Declaración Política. No sorprende que sea la cuestión más debatida¹¹⁰, ya que de esta naturaleza derivan importantes consecuencias de control en la aplicación y vigilancia del cumplimiento por las instancias de la UE y los Estados. El Tribunal de Justicia decidió en 2017

¹⁰⁶ SOLER, E. “Turquía se hace indispensable”, en CIDOB *Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*, 11/2015, pp. 35-36.

¹⁰⁷ El Acuerdo o Declaración, contenida en el Comunicado de Prensa 144/16 del Consejo, puede consultarse en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Puede verse, LISA, P., “The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU’s policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail”, *Real Instituto Elcano Expert Comment* 15/2016 – 08.04.2016.

¹⁰⁸ Vid. USTUBICI A. – ICDUYGU, A., *loc. cit.*, p. 199.

¹⁰⁹ “Erdogan amenaza con mantener abierta la frontera hasta que la UE se implique en la crisis humanitaria siria” *El País* 29.02.2020; “¿Puede Grecia suspender el derecho a solicitar asilo en su frontera con Turquía?”, *The Conversation* 04.03.2020, <https://theconversation.com/puede-grecia-suspender-el-derecho-a-solicitar-asilo-en-su-frontera-con-turquia-133038>.

¹¹⁰ Puede verse, SANTOS VARA, J., “La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016¿un tratado disfrazado?” en *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, AEPDIRI, Ed Tirant, 2017, págs. 289-300; URÍA GAVILAN, E. “La declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos” en *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, AEPDIRI, Ed Tirant, 2017, págs. 89-101.

que no era un Tratado celebrado por la UE, al no ser un Tratado firmado por ninguna institución de la UE, sino en su caso por los Estados miembros ¹¹¹.

En segundo lugar, la naturaleza jurídica de los instrumentos es esencial para asegurar los procedimientos y mecanismos concretos de protección de derechos fundamentales. Y aquí han surgido dudas importantes sobre el respeto de derechos fundamentales en la aplicación del Acuerdo con Turquía, por ejemplo: en los previstos procedimientos griegos de devolución de inmigrantes y refugiados llegados desde Turquía; en la no previsión de mecanismos de seguimiento y supervisión de aplicación del acuerdo; en la no previsión de vigilancia y control del cumplimiento por Turquía de la normativa básica de los derechos humanos respecto a inmigrantes y refugiados, retornados o no desde suelo europeo ¹¹².

En general el Acuerdo se considera que no debe mantenerse como tal, debido a sus importantes carencias¹¹³.

Y aparte de los problemas que tiene en su aplicación, este Acuerdo refleja las carencias de Derecho con las que se ha afrontado el problema por la UE: con urgente necesidad de reducir o anular la llegada masiva de inmigrantes y refugiados, se acuerda con el Estado tercero cuantiosas ayudas de cooperación, descuidando los aspectos de vigilancia del cumplimiento de derechos humanos. Es verdad que en el Acuerdo con Turquía hay una proclamación de cumplimiento de la normativa internacional de derechos humanos. Pero, tanto en los contenidos del Acuerdo como en la práctica, en materia de derechos humanos carece de mecanismos de seguimiento, vigilancia, control y sanción por parte de la UE.

Puede decirse que los acuerdos de diverso tipo de la UE con terceros países se han constituido en pieza esencial para vehicular actuaciones de control de flujos migratorios hacia Europa. Este es el caso del referido Acuerdo con Turquía de 2016, e igualmente el caso de los diferentes Acuerdos y Programas con Marruecos, o con Túnez¹¹⁴.

¹¹¹ Autos del Tribunal General de 28 de febrero de 2017 en los asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, NG y NM / Consejo Europeo, en los que el Tribunal General de la UE se declara carente de competencia para resolver los recursos de tres solicitantes de asilo contra la Declaración UE-Turquía, ECLI:EU:T:2017:128, 129 y 130.

¹¹² Ver sobre este Acuerdo con Turquía PEERS, S. “The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment”, *EU Law Analysis* 18.03.2016; DEN HEIJER, M. – SPIJKERBOER, Th. “Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?”, *EU Law Analysis*, 07.04.2016.

¹¹³ Ver un análisis en profundidad los problemas, y reflejando el estado actual de la situación, en URBANEJA CILLÁN, J.: “The European Union-Turkey Cooperation on Migration Matters: towards a Review of the Migratory Statement of 18 March 2016”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 8, 2020, pp. 211-250. También, TOYGÜR I. - BENVENUTI, B. “One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2017 – 21.03.2017.

¹¹⁴ Sobre el impacto negativo en los derechos humanos de los inmigrantes por las prácticas de las autoridades tunecinas, BADALIC, V. “Tunisia’s Role in the EU External Migration Policy: Crimmigration Law, Illegal Practices, and Their Impact on Human Rights”, *International. Migration and Integration*, 2019, vol. 20, pp. 85-

En este contexto, una vía nacional de actuación diferente, los *Acuerdos bilaterales* entre Estados UE y Estados terceros, se ha convertido en un instrumento complementario necesario para el tratamiento por la UE de las cuestiones de flujos migratorios y controles de acceso al territorio europeo. En particular, cabe referir el caso del “Acuerdo” entre Italia y Libia¹¹⁵. En este tipo de acuerdos se pretende apoyar a los Estados terceros para ejercer controles migratorios en sus propias fronteras, y desarrollar sus propias políticas de inmigración y retorno de inmigrantes. Al igual que el Acuerdo UE-Turquía, este acuerdo bilateral carece de mecanismos de supervisión, control y sanción por incumplimiento libio de las exigencias de respeto de derechos fundamentales de los inmigrantes. El MOU de 2017 ha sido tácitamente renovado en 2020¹¹⁶.

Un problema jurídico mayor que plantean estos Acuerdos bilaterales o multilaterales es el frecuente uso de instrumentos de *Soft Law*, que por definición plantean más dificultades de cumplimiento y de control democrático interno, al no crear obligaciones jurídicas asumidas por los Estados y la UE conforme al Derecho Internacional, que sigan los procedimientos constitucionales o previstos en los Tratados y el Derecho originario¹¹⁷.

El caso más preocupante hoy es el de Libia, con problemas acuciantes de respeto del estándar mínimo internacional de Derechos de los inmigrantes dentro del Estado libio, y de violaciones masivas de derechos fundamentales -con casos de esclavitud- en centros de detención en este país. Hay autores que defienden la responsabilidad UE o de los Estados por la complicidad en la actuación ilegal de terceros Estados, al proveer ayuda y asistencia a estos países¹¹⁸. El informe de A. CALLAMARD¹¹⁹ ha abierto la espita a la consideración de responsabilidad por acción indirecta u omisión de la UE y sus agentes por las atrocidades cometidas en Libia contra los inmigrantes.¹²⁰ Se han presentado denuncias ante el TEDH y la Corte Penal Internacional

100. Este autor afirma la responsabilidad de la UE por apoyar la política migratoria de Túnez en el marco general de la estrategia UE de externalizar los controles migratorios.

¹¹⁵ PALM A. “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?” *EU Immigration and Asylum Law and Policy - Eumigrationblog.eu* 02.10.2017. El MOU Italia-Libia puede verse en http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf

¹¹⁶ Vid. MACCANICO, Y. “Italy renews Memorandum with Libya, as evidence of a secret Malta-Libya deal surfaces”, *Statewatch*, March 2020.

¹¹⁷ Ver la opinión de REVIGLIO, M. “Externalizing Migration Management through Soft Law: The Case of the Memorandum of Understanding between Libya and Italy” *Global Jurist*, Volume 20, Issue 1, en pp. 1-3.

¹¹⁸ Así, REVIGLIO, M. “Externalizing Migration Management” *Ibidem*, p. 8. Igualmente la opinión de CALVO MARISCAL L., en *loc. cit.*, pp. 200-202. Igualmente, en esta línea, GAMMELTOFT-HANSEN T. “The Externalisation of European Migration Control And The Reach of International Refugee Law.....”, *loc. cit.*

¹¹⁹ “*Muerte ilícita de refugiados y migrantes*”, Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sra. Agnes Callamard, UN Doc A/72/335 (2018).

¹²⁰ Ver por ejemplo la opinión de MANN I.- MORENO-LAX V. – SHATZ O “Time to investigate european Agents for Crimes against Migrants in Libya”, *EJIL Talk* 29.03.208.

¹²¹. La misma Agencia Europea de Derechos Fundamentales admite que no puede excluirse excepcionalmente la responsabilidad de los Estados, aunque en el marco de la gestión de fronteras exteriores ¹²².

La *externalización* comporta a nuestro juicio la correlativa y directa obligación jurídica para la UE –y su responsabilidad en caso de inacción o incumplimiento- de prever concretos mecanismos de seguimiento, evaluación, control y sanción en los acuerdos, planes y programas que se acuerden con los países vecinos, siempre que se traten aspectos migratorios¹²³. Y ello en virtud no de la competencia UE de control fronteras exteriores, ‘delegada’ en ese Estado tercero. Sino por su competencia en materia de gestión de flujos migratorios, compartida con los Estados miembros, y conectada con la acción y política exterior de la UE.

En nuestra opinión la obligación de proteger a colectivos vulnerables de migrantes y refugiados debe proyectarse fuera del territorio europeo¹²⁴, por lo que, independientemente de la motivación, aspiración, deseo o situación personal económica, familiar o política de la persona, la UE debe arbitrar mecanismos y procedimientos para hacer seguimiento y vigilancia del trato a estas personas en espacios internacionales, o en territorios terceros, con acuerdo de ese Estado –y mejor mediante Tratado que mediante MOUs-. Esto podrá implicar o no presencia implicar la presencia de agentes públicos europeos en el territorio del tercer Estado, y participación en la toma de decisiones de ese tercer Estado sobre personas vulnerables involucradas en procesos migratorios. En cualquier caso, el enfoque que propugnamos trata de proponer un Esquema acordado en pie de igualdad para compartir responsabilidades de protección con los países de origen, tránsito y destino de la inmigración.

5.2.B.III. Vigilancia y Salvamento de inmigrantes en el mar, desembarco en puertos de Estados UE o de terceros Estados

¹²¹ Ver las referencias de MÜLLER P.- SLOMINSKI P., “Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean”, *Journal of European Public Policy*, 24.04.2020, pp.13-14. Estos autores consideran que “To avoid legal responsibility deriving from the 2012 Hirsi judgement, the EU has pursued a comprehensive outsourcing of maritime border control and SAR activities in the Mediterranean Sea, whilst simultaneously reducing its own direct involvement. This distinct version of ‘externalization through orchestration’ has relied on indirect techniques such as ‘assistance’, ‘endorsement’, ‘convening’ and ‘coordination’. (...). This comprehensive orchestration approach allowed the EU to portray Libya’s border control and SAR operations as a reflection of Lybian sovereignty and as in accordance with international law so that they cannot legally be linked to the EU.”, en p. 13.

¹²² “Aunque sea de forma excepcional, no puede excluirse completamente la responsabilidad de los Estados miembros de la UE”. European Union Agency for Fundamental Rights, *Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries*, 2016, p. 2.

¹²³ PI I LLORENS incide en esta misma línea, *loc. cit.*, p. 34.

¹²⁴ Ver la opinión sobre la proyección más allá de las fronteras de la normativa de Derechos Humanos y del Estatuto de Refugiado, en GAMMELTOFT-HANSEN T. “The Externalisation of European Migration Control And The Reach of International Refugee Law” en Guild, E., & Minderhoud, P. (Eds.). (2011). *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Brill, 2011, pp. 273–298.

El salvamento de inmigrantes en alta mar tiene un marco jurídico asentado en la Convención de NNUU sobre Derecho del Mar, pero hay cuestiones muy abiertas en torno a las Zonas SAR en el Mediterráneo y las obligaciones de los Estados en estas áreas, en particular para el desembarco de las personas rescatadas. La Guardia Europea de Fronteras y Costas-FRONTEX tiene desde 2016 competencias en materia de Búsqueda, Rescate y Salvamento marítimos¹²⁵. Una cuestión delicada es igualmente la problemática de la normativa aplicable y la obligatoriedad para los buques mercantes en proceder al salvamento y desembarco de los inmigrantes en puertos seguros¹²⁶, donde la práctica refleja preocupantes claroscuros. Y un ramal dentro de este vector es el de la debatida participación de buques de ONGs en estas labores de salvamento y rescate, siendo en ocasiones sancionadas u objeto de querellas judiciales en algunos Estados¹²⁷.

No podemos tratar todos estos temas y problemáticas graves en la práctica diaria, que desbordan el contenido y objetivos de este trabajo; sólo apuntaremos algunas ideas sobre la clasificación en las categorías de *externalización* o de *extraterritorialidad* de algunas situaciones, y su consecuencia en materia de protección de derechos humanos.

--- Hay una problemática específica de la interceptación o la colaboración de buques de Estado europeos para el control de inmigrantes en espacios marítimos de Estados terceros, que requieren siempre de la autorización del Estado costero. Esta práctica por ejemplo se dió en la operación Hera de Frontex con Senegal¹²⁸. Se trata de un caso de actuación *extraterritorial* de actividad de agentes públicos de Estados europeos, por lo que se aplica con plenitud el bloque de derechos humanos en la actividad desempeñada ; es ilustrativa a este respecto la Decisión del Comité contra la Tortura antes referida¹²⁹.

--- Solicitudes de asilo con actuaciones de Vigilancia y Salvamento de inmigrantes en el mar. Hay una preocupación por los derechos de solicitantes de asilo y el tratamiento de los refugiados

¹²⁵ Ver por ejemplo, ESTEVE GARCIA, F., “The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding the Surveillance of External Maritime Borders” *Paix et sécurité internationales* N.º. 5, 2017, pp. 93-116.

¹²⁶ SMITH, A., “Uncertainty, Alert and Distress. The Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean” *Paix et sécurité internationales*, N.º. 5, 2017, págs. 29-70.

¹²⁷ Vid. JANER TORRENS, J. D: “Migrant Search and Rescue Operations in the Mediterranean by Humanitarian Organizations: Migrant Smuggling or Humanitarian Assistance?”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 8, 2020, pp. 381-401. Es muy útil la información que recoge la EU Agency for Fundamental Rights-FRA sobre los procedimientos abiertos contra buques de ONGs, *2020 update - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them*, 19.06.2020, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/2020-update-ngos-sar-activities>

¹²⁸ Ver CASAS-CORTES, M. – COBARRUBIAS S. - PICKLES J. “Good neighbours make good fences’: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality”, *European Urban and Regional Studies* 2016, vol 23 (3), pp. 231-251.

¹²⁹ Ver *supra*, Nota 27.

en actividades *desterritorializadas*. Y ello, porque la situación de los derechos de solicitar asilo puede verse cuestionada en diversos momentos, comprendiendo la información a los inmigrantes de esta posibilidad en espacios marítimos que no están bajo la jurisdicción territorial europea, o la tramitación y asistencia letrada con intérprete en estas situaciones. Se trata de actuaciones *extraterritoriales* también en estos casos con la carga de responsabilidad para los Estados y la UE que comportan en materia de derechos humanos.

--- En fin, el desembarco de inmigrantes o solicitantes de asilo en puertos de terceros Estados ha motivado una constante preocupación, en línea con el carácter seguro o no del país de desembarco. La Sentencia del TEDH en el caso *Hirsi Jamaa* es ilustrativa de la necesidad de que el Estado de control cumpla con las obligaciones del bloque de derechos humanos que le compromete en este tipo de actuaciones *extraterritoriales* de sus agentes. Con todo, no parece que el desembarco de inmigrantes en terceros Estados sea una práctica habitual¹³⁰.

Hay en este orden de ideas la realidad del rechazo al desembarco de inmigrantes o solicitantes de asilo en puertos de los propios Estados miembros de la UE, que tiene unos contornos jurídicos complicados conforme al Derecho Internacional del Mar y de los Derechos Humanos¹³¹.

6. CONCLUSIONES

1.- La crisis de 2015 ha puesto de relieve para la UE tendencias anteriores respecto a los flujos migratorios hacia Europa. La crisis de los refugiados ha conformado en Europa una nueva percepción de la realidad migratoria. Las ramificaciones de los impactos en la construcción europea son visibles y duraderas.

La reacción de la UE ha tenido cierta perspectiva estratégica desde 2015, aunque lastrada por la insolidaridad intraeuropea, y un exceso de eurocentrismo y de percepción securitaria, que no valora equilibradamente los intereses de los países terceros. El gran esfuerzo económico que desde entonces se está realizando no acaba de enmarcarse en una clara estrategia de largo alcance, para fomentar el desarrollo económico en los países de origen y tránsito de la emigración. Por otra parte, cuestiones como las de vigilancia del respeto de derechos humanos de los inmigrantes aún están por perfilarse adecuadamente de manera global en esta estrategia.

Aunque podemos hacer diferentes valoraciones del comportamiento y capacidad de reacción de la UE y sus Estados, lo cierto es que el debate migratorio ha decantado decididamente un

¹³⁰ Por ejemplo, durante 2015 no se produjeron acciones de desembarco en terceros países de inmigrantes rescatados en el mediterráneo por operaciones conjuntas, cfr. *Frontex' Annual Report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders*, 2016.

¹³¹ PASTAVRIDIS, E., 'The Aquarius Incident and the Law of the Sea: Is Italy in Violation of the Relevant Rules?', *EJILTALK.org*, 27 June 2018.

bloque de países abiertamente reacios a la solidaridad intraeuropea, y a asumir las nuevas realidades y cargas que suponen los refugiados presentes y por venir a Europa. Esta perspectiva es muy negativa a medio y largo plazo, por la permanencia de las corrientes y flujos migratorios, y la consolidación de las vías o puertas de entrada a Europa, todas por el sur de la UE: Mediterráneo oriental (Grecia) central (Italia) y Occidental (España y Portugal)¹³². Por tanto, hay que subrayar el carácter sistémico de la presión migratoria hacia Europa, que debe integrarla entre sus políticas, estrategias y acciones a corto, medio y largo plazo.

En este contexto, la crisis ha puesto igualmente de relieve las carencias conceptuales para afrontar el fenómeno de inmigración y de refugiados, que se ha convertido en un problema para la correcta identificación y determinación del estatuto de derechos de las personas. Se trata de problemas anclados en la concepción misma del Estado y de la dicotomía nacional/extranjero, donde las nuevas realidades han desdibujado los contornos jurídicos de las figuras de asilo y refugio, reconduciendo todas las figuras internacionales (inmigrante, refugiado de la Convención de Ginebra, solicitante de asilo, desplazados, inmigrantes económicos, refugiados económicos) o de derecho europeo (normativa europea y nacional propia sobre refugiados, desplazados y protección subsidiaria, insuficiente ante la diversidad de situaciones que se han planteado) hacia los parámetros genéricos de la protección humanitaria. Estos problemas radican en el marco conceptual propio del modelo estatal decimonónico¹³³, y en las consecuencias que plantea en la Gobernanza mundial hoy que el cruce internacional de fronteras por las personas sea aún una cuestión no plenamente resuelta en la Sociedad internacional.¹³⁴

2.- Una cuestión sensible especialmente afectada ha sido la de identidad y valores de la Unión Europea y de Europa con la crisis, y la constatación de que las deficiencias de las respuestas dañan la imagen exterior e interna de la Unión como comunidad de valores, por lo que se requeriría más firmeza de la UE, particularmente en los casos de graves crisis¹³⁵. Situados en este plano, entonces las cuestiones migratorias se convierten en un Problema político que la Unión debe afrontar para su propia supervivencia.

¹³² Ver nuestras referencias en A. "Refugiados y crisis migratorias: fronteras y "desterritorialidad" en las puertas de Europa" *en Op. Cit.*, II. 3. Recientemente, el estudio de ACOSTA SÁNCHEZ, M., "An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union", *Paix et Sécurité Internationales*, núm. 8, 2020, pp. 121-144.

¹³³ Abordamos las problemáticas conceptuales de la inmigración en la UE en nuestro trabajo "Inmigración, extranjería y fronteras en la Unión Europea. Cinco problemas conceptuales", en *Fronteras exteriores de la UE e inmigración a España: Relaciones internacionales y Derecho*, coord. por Joaquim Joan Forner i Delaygua, Ministerio de Asuntos Exteriores-Cuadernos de la Escuela Diplomática, vol. 33, Tirant lo Blanch, 2007, Valencia, pp. 43-80.

¹³⁴ Vid. USTUBICI A. – ICDUYGU, A., *loc. cit.*, p. 200.

¹³⁵ Vid. DE FARAMIÑAN GILBERT J. M. "La noche de las ideas o algo de luz sobre los flujos migratorios", *Abogados – Revista del Consejo General de la Abogacía*, Octubre 2015, pp. 42-44.

En este contexto de redimensionamiento de las identidad y políticas de la UE hacia las cuestiones migratorias, una nueva perspectiva parece esbozarse con el Nuevo Pacto de Migración y Asilo (23 de Septiembre de 2020). Se trata de un replanteamiento estratégico y coherente de todos los temas vinculados en mayor o menor medida a la migración y asilo. Es aún pronto para conocer la capacidad de despliegue de implementación de las medidas propuestas, pues es una Guía de actuación de la Institución, más que el resultado de un Pacto acordado con los Estados.

3.- Al mismo tiempo que existe una progresiva toma de conciencia de la UE y sus Estados Miembros de la gravedad y permanencia de los flujos migratorios hacia Europa, también hay conciencia de la necesidad de reconfigurar los controles en las fronteras exteriores europeas. Hemos considerado en el trabajo la vulnerabilidad de las fronteras interiores europeas diseñadas y en funcionamiento en el Área *Schengen*. El impacto en las fronteras europeas exteriores ha sido aún mayor, ya que se ha puesto de relieve en nuestra opinión definitivamente que, más que frágiles o vulnerables, ciertos controles fronterizos como los marítimos son impracticables, en particular los de las fronteras marítimas meridionales europeas.

El sistema *Schengen* fue asumido como Derecho de la UE con el Tratado de Ámsterdam desde 1997, y con él su dicotomía entre fronteras interiores para garantizar la libre circulación interior en este espacio, y las fronteras exteriores para controlar el acceso al territorio ‘federal’ de circulación del continente europeo. La Unión realizó una aportación histórica con su *modelo europeo* de fronteras al panorama internacional. Este sistema *Schengen* ha demostrado al mismo tiempo una gran solidez y una ocasional fragilidad como experiencia histórica y como modelo fronterizo. Ha resistido embestidas de crisis de envergadura : atentados terroristas, crisis de refugiados de 2015, o pandemia COVID-19, que han determinado restablecimientos puntuales de controles fronterizos internos. En suma, un sistema de gran capacidad de resiliencia para afrontar y superar circunstancias adversas, aunque con el inconveniente de verse fácilmente desbordado con crisis puntuales migratorias.

Sin embargo, mismo modelo no resulta viable como sistema sostenible y eficaz presente y futuro para el control de los límites fronterizos exteriores de Europa. Las fronteras exteriores en el SXXI, parecen necesitar una severa readaptación o reformulación para afrontar en el medio y largo plazo la gestión migratoria, particularmente en los espacios marítimos.

Por tanto, las recientes crisis de refugiados han incorporado en la vida de la Unión el nuevo elemento sistémico de presión migratoria permanente hacia Europa, que ha visto sus fronteras exteriores del sur vulnerables y con problemas graves de respeto de derechos humanos en estos frágiles espacios marítimos y territorios adyacentes del vecindario sur europeo. Esto ha creado una perentoria necesidad de reajustar el equilibrio Fronteras interiores/exteriores del sistema continental de Schengen, que se ha visto dañado o afectado estructuralmente. Por tanto, se requiere regular con mayor rotundidad y dimensión estratégica todos los temas de controles en fronteras exteriores europeas. Pero esto no es labor sencilla, particularmente, por lo que hace a la frontera sur marítima mediterránea, el problemático *limes mediterraneus* de Europa.

4.- Precisamente esta inviabilidad del control fronterizo en espacios marítimos es lo que lleva en nuestra opinión a acentuar ciertas tendencias en las fronteras exteriores europeas, como la necesidad de *externalización* de funciones o controles migratorios. Los nuevos desarrollos normativos y de planificación estratégica confirman esta tendencia, así como la preocupación actual por desplegar un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores.

En este contexto, la UE parece pretender diseñar una nueva política de gestión y control de sus fronteras exteriores hacia el Mediterráneo y África. Esta nueva política de fronteras exteriores implica reconfigurar, extender y proyectar el control fronterizo en territorios y espacios más allá de las líneas fronterizas, en espacios marítimos más allá del Mar territorial, y en territorios bajo jurisdicción y soberanía de otros Estados. Este enfoque conlleva novedosas relaciones con este fin con los países del entorno, adaptadas a cada país, a efectos de reforzar los controles y gestión de los flujos migratorios con apoyo de terceros Estados.

Estas prácticas y tendencias se inscriben en un contexto más general de modificaciones esenciales de las funciones fronterizas, y del mismo concepto de frontera internacional.¹³⁶ Desde luego, en el concepto internacional de frontera no es una novedad la no coincidencia entre frontera-límite y frontera-lugar de control¹³⁷; pero sí la pretensión de adelantar sistemáticamente los instrumentos de control fronterizo de acceso al territorio europeo, en un nuevo modelo jurídico-institucional fronterizo evolucionado. Con esto la UE evoluciona dando un paso más allá del modelo inicial: tras un crear un modelo de fronteras interiores, toca el turno a elaborar y diseñar un modelo propio de fronteras exteriores. Pero este logro es mucho más difícil de conseguir, ya que necesita forzosamente expandir ciertas funciones de control fronterizo en los espacios liminares europeos, y adentrarse en espacios sin jurisdicción de los Estados miembros o directamente en espacios marítimos y territoriales de Estados terceros de la cuenca mediterránea, África y Oriente medio. Esta tendencia –que pareciera un retorno a los amplios márgenes fronterizos del mundo antiguo y medieval, en lugar de las fronteras lineales– la UE parece proyectar su poder en búsqueda de seguridad y protección de intereses esenciales¹³⁸. Y al mismo tiempo, es una tendencia que convive con la global del reforzamiento de los límites fronterizos estatales mediante vallados y muros¹³⁹.

El aspecto esencial del *nuevo modelo de frontera exterior* europeo es que persigue el desplazamiento de ciertas funciones de control fronterizo en los márgenes de Europa, fuera de

¹³⁶ Avanzamos estas ideas en “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo cit.*, 2016.

¹³⁷ Este aspecto en DEL VALLE GALVEZ A., “Control de Fronteras y Unión Europea”, *AFDUAM cit.* en pp. 72-ss.

¹³⁸ GERMOND, B., 'From Frontier to Boundary and Back Again: The European Union's Maritime Margins' (2010) 15 *European Foreign Affairs Review*, Issue 1, pp. 39–55.

¹³⁹ Vid. por ejemplo CASTAN PINOS J. “Assesing the significance of Borders and Territoriality in a Globalized Europe”, *Regions & Cohesion* 2013 vol. 3 (2), pp. 47-68.

su territorio terrestre y marítimo. La reconfiguración de funciones fronterizas implica por tanto concebir un amplio espacio liminar fronterizo a la UE, en el que podrían llevarse a cabo determinadas funciones de control y acceso al territorio UE, a desempeñar tanto por Estados UE como por la UE o por Estados fronterizos o implicados en los flujos migratorios hacia la UE. Es la propia necesidad de actuación UE en el exterior la que determina los nuevos escenarios fronterizos ¹⁴⁰, que van cambiando con el dinamismo de los flujos migratorios, y requiriendo nuevas prácticas y modelos de gestión fronteriza¹⁴¹; ello lleva a una expansión fuera de territorio de las políticas migratorias nacionales y de la UE, expansión enmarcada por las preocupaciones securitarias y la simplificaciones de procesos migratorios complejos¹⁴².

5.- En un contexto de generalizada *percepción* de vulnerabilidad del cinturón fronterizo exterior meridional en opiniones públicas y Gobiernos europeos, encontramos las referencias cada vez más frecuentes a lo que se denomina la ‘*externalización*’ del control de fronteras, que se ha convertido en un etiquetado común para caracterizar la estrategia europea ante las llegadas de migrantes y refugiados, refiriéndose al control de la inmigración, o en general a la política migratoria europea.

Es necesario hacer un esfuerzo jurídico para definir las diferentes situaciones migratorias y fronterizas; al fin y al cabo, es la regulación de cada situación la que determina los derechos, obligaciones, competencias y controles de instituciones de la UE y Estados europeos, incluida la protección de derechos fundamentales. Además, es necesaria una coherencia en la actuación de la UE respecto a las mismas situaciones en diferentes lugares o Estados terceros. Por lo que conviene determinar el estatuto de la UE y del Derecho de la Unión y los Derechos humanos en las distintas situaciones que podamos discernir y clasificar.

6.- En el trabajo nos centramos en las diferentes nociones y actividades que podrían debatirse respecto a la ‘*Externalización*’, ‘*Extraterritorialidad*’ de controles migratorios y funciones fronterizas, expresiones que, en suma, hacen referencia a actividades de gestión y control migratorio fuera del territorio, llevados a cabo por agentes públicos de los Estados UE, o por terceros Estados. Buscando una mayor precisión conceptual, preferimos utilizar el término *Desterritorialidad*, que es más neutro que los referidos, al evocar la idea de ubicar fuera del territorio determinadas funciones de control fronterizo y de políticas migratorias, a desarrollar por otros Estados o por el propio Estado.

¹⁴⁰ Estas operaciones como Seahorse“ están “changing Migration Policy and re-articulating Europe’s relations with African countries, producing new bordering processes, creating new geographies of Integration and border management, and redefining the practices of territory, sovereignty, and extra-territoriality “ , nos dice CASAS-CORTES e.a. en “*Good neighbours....*” *loc. cit.*

¹⁴¹ CASAS-CORTES, M. – COBARRUBIAS S. - PICKLES J. “Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization”, *loc. cit.*, pp. 909-910rae.

¹⁴² *Ibidem*, pág. 247.

Al tratarse de situaciones y actuaciones vinculadas a las migraciones y a los controles fronterizos, debemos conceptualmente situarnos fuera del territorio; por lo que esta opción de *Desterritorialidad*, permite hipotéticamente abarcar las dos situaciones de *Externalización* y de *Extraterritorialidad* de las funciones de control fronterizo respecto a las migraciones.

Es cierto que existe una necesidad de actuación europea desterritorial, motivada, en primer lugar, por una reconocida limitación de los Estados UE para asumir responsabilidades y competencias de protección de refugiados y colectivos migratorios vulnerables en el propio territorio: esto es consecuencia tanto de la necesidad funcional de preservar los sistemas de acogida ante llegadas súbitas y masivas; como por razones políticas internas de cada país, en las que cuentan las opiniones públicas y los populismos xenófobos.

En segundo lugar, la actuación desterritorial es consecuencia de la clara determinación de reducir al mínimo tolerable posible la inmigración irregular que entre en el territorio federal europeo de libre circulación, por muchas razones, entre las que destacan las razones morales vinculadas a los valores de Europa, y las funcionales de circulación regular en el espacio 'federal' Schengen.

Se trata de un planteamiento que contiene contornos políticos y evolutivos (mínimo tolerable, razones políticas internas) o funcionales (capacidad de los sistemas de acogida., circulación de inmigrantes irregulares en el espacio 'federal' común). Es, sin embargo, el planteamiento determina la actuación desterritorial europea, ya consista en externalización de flujos migratorios, o de extraterritorialidad de controles de fronteras

7.- Respecto al fenómeno conocido como de 'Externalización' de controles migratorios, la doctrina ha venido considerándolo como actuaciones de la UE que buscan reducir, ordenar y controlar los flujos migratorios en anuencia con Estados terceros, en relaciones por definición asimétricas ¹⁴³. En nuestro trabajo hemos abordado las diferentes situaciones que se plantean, poniendo de relieve la conveniencia de diferenciar entre *Externalizar* las políticas migratorias, por una parte, de la actuación *Extraterritorial* de control migratorio, por otra parte. Teniendo presente para esta diferenciación que la "gestión eficaz de los flujos migratorios" es un componente de la Política Común de Inmigración (Art. 79.1 TFUE), y no de las Políticas sobre controles en las fronteras (Art. 77 TFUE).

Así, por una parte, entendemos que la actuación *Extraterritorialidad* supone llevar a cabo funciones de control fronterizo por los Estados fuera de su territorio. Aquí debe existir en nuestra opinión presencia o ejercicio por agentes públicos de los Estados miembros de ciertas

¹⁴³ ZAPATA-BARRERO R. "La dimensión exterior de las políticas migratorias en el área mediterránea: premisas para un debate normativo" *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* Núm. 2 / 2013, en p. 32 y p. 9.

actividades o funciones de control (efectivo) fronterizo, en espacios sin jurisdicción estatal, o en el territorio de Estados terceros, con su acuerdo.

Por otra parte, consideramos constituyen *Externalización* de la gestión y control de flujos migratorios, las actividades y medidas como Programas, Planes de Acción o Acuerdos internacionales (Tratados) o instrumentos de *Soft Law* (Declaraciones, MOUs), que en el marco de políticas UE como la migratoria, de fronteras, o de cooperación al desarrollo, estipulan que Estados terceros (de origen o tránsito) vigilen sus propias fronteras y flujos migratorios, para controlar, restringir o impedir el acceso físico al territorio de los Estados UE. Asumen así la localización en su territorio, o el rechazo, de refugiados e inmigrantes en general que provienen de otros Estados, pero que principalmente tienen a los Estados europeos como lugar de destino.

Esto no implicaría presencia ni ejercicio directo de actividades de control por agentes públicos de los Estados Miembros de la UE. Por tanto, desde estos contornos limitados o restrictivos de la externalización, no entrarían en nuestra definición la política de visados, o las sanciones a transportistas, ni las actividades de los ‘Oficiales de Enlace’ en terceros Estados, ya que se desempeñan por agentes públicos estatales o son consecuencia de la aplicación del Derecho europeo por la Unión o sus Estados.. Es discutible igualmente si actividades como la formación de guardacostas en países terceros, son actuaciones de externalización y gestión de flujos migratorios (Art. 79 TFUE), o de control de fronteras exteriores en el poco definido sistema integrado de gestión de fronteras (Art. 77 TFUE).

En realidad, fuera del territorio europeo es muy discutible que los Estados estén realizando estrictamente funciones de control fronterizo, ya que se trata de un ámbito que se encuentra tal vez en el más genérico terreno del *control de flujos migratorios* y vinculado a la política migratoria y a la acción exterior europea.

Entre estas funciones de control fronterizo que se proyectarían fuera del territorio UE podemos señalar: la tramitación de solicitudes de asilo; la retención de llegada de refugiados ¹⁴⁴; la ejecución de acuerdos de retorno y la devolución de inmigrantes y refugiados . Esto implica que las fronteras exteriores europeas, a efectos de ciertas actuaciones y medidas de control de fronteras y flujos migratorios, se transformarían funcionalmente en un amplio espacio territorial y marítimo, variable, de territorios limítrofes e islas bajo soberanía o jurisdicción de un Estado UE o de un Estado tercero fronterizo.

8.- Uno de los mayores problemas de los controles fronterizos fuera de territorio es evidentemente cómo garantizar la aplicación del Derecho y los valores europeos en estos territorios liminares concéntricos de Europa. La concepción de situar ciertos controles de acceso

¹⁴⁴ Según ACNUR, Turquía, Líbano y Jordania atienden en 2016 a más de 4 millones de los 5 millones de refugiados sirios, en campamentos que reciben ayuda de la UE : “Bruselas aprueba movilizar 1.400 millones de la ayuda prometida para los refugiados sirios en Turquía”, *Europa Press* 28.07.2016; “Bruselas apoyará con más de 200 millones a refugiados sirios en Turquía, Jordania y Líbano”, *Europa Press*, 22.06.2016.

al territorio en amplios márgenes fronterizos es un fenómeno que debe enmarcarse con el Derecho y la vigilancia del cumplimiento del Derecho internacional y europeo de Derechos Humanos.

Hemos calificado como frágil el régimen de los derechos humanos de los extranjeros en las mismas Fronteras Exteriores europeas: tanto en fronteras terrestres, como marítimas y aéreas, nos encontramos con situaciones de especialidad o excepcionalidad en los regímenes de derechos humanos que se aplican con normalidad en el resto de los territorios del Estado bajo su jurisdicción.

Se trata de situaciones completamente novedosas para la aplicación de Derechos humanos, ya que en cualquier caso nos encontramos con actividades de control fronterizo fuera del territorio de los Estados, y por tanto, donde los presupuestos de la aplicación de la normativa internacional europea y estatal de derechos humanos, y de sus mecanismos de control y sanción, se ven confrontados a dificultades estructurales de excepcionalidad; pues, en efecto, ni los sujetos, ni el ámbito espacial de aplicación, o los mecanismos de interpretación y sanción de la normativa de derechos humanos es aplicable en situaciones de normalidad en estos territorios.

En general hay una tendencia de los Estados a calificar con ciertos regímenes jurídicos especiales y específicos estos espacios fronterizos, y por tanto no considerando aplicables ahí ciertos sectores del ordenamiento general aplicable al conjunto del territorio del Estado. Especialmente en materia de normativa interna e internacional de protección de Derechos fundamentales de los extranjeros.

9.- Por lo que hace a las fronteras aéreas, los aeropuertos se encuentran en su totalidad en el territorio terrestre del Estado. No obstante, los Estados al instaurar sus controles fronterizos de personas, acuden a funciones liminares, llegando a considerar determinadas zonas o espacios como espacios sin jurisdicción estatal, o con una jurisdicción atenuada o diferenciada, lo que tiene unas implicaciones importantes para la aplicación de la normativa y mecanismos de protección de derechos humanos. En estos espacios por tanto cierta normativa provoca una menor intensidad o debilidad de la fuerza jurídica de las normas e instituciones de los derechos humanos, motivada por el peculiar o especial estatuto jurídico que los Estados atribuyen a estos espacios liminares aéreos. Hay que destacar que pronunciamientos judiciales con los del TEDH, o del Tribunal Constitucional español, han marcado un dique de contención para la concepción y tratamiento de estos espacios a efectos de la protección de derechos humanos de extranjeros, inmigrantes o solicitantes de asilo, rechazados en los mismos puestos de control fronterizo y en espera de actuación administrativa del Estado, con una seria limitación de movimientos, cuando no se trata de detenciones de extranjeros en frontera.

10.- En las fronteras terrestres europeas existe una especial concepción y aplicación de la normativa de entrada, permanencia y salida de extranjeros, en especial inmigrantes y refugiados o solicitantes de asilo. Los regímenes particulares en la línea fronteriza o en los puestos de

control fronterizo terrestre hacen que los derechos humanos se vean cuestionados en ciertas situaciones. Es el caso de las *devoluciones en caliente*, o de *rechazo en frontera*, activando una especial concepción legal de la frontera, como la *frontera operativa*, para no considerar jurídicamente en territorio del Estado a personas que han cruzado la línea fronteriza.

11.- En las fronteras marítimas, la cuestión de los derechos humanos se plantea diferente, conforme a las características de este medio y la proyección de competencias de los Estados en los diferentes espacios marítimos. La UE lleva ya mucho tiempo coordinando operaciones *ad hoc* en algunas zonas del Mediterráneo, y con la crisis se ha puesto de manifiesto la insostenibilidad de tales mecanismos de control de flujos migratorios. La avalancha de problemáticas que se plantean en el medio marino, particularmente en materia de derechos humanos, hace que resulte inviable prever a corto, medio y largo plazo una solución estable de control marítimo en los flujos que llegan por mar desde África y Turquía.

12.- Más allá de las líneas fronterizas, nos encontramos con territorios donde se externalizan ciertas funciones de control fronterizo. Aquí tenemos una dificultad estructural para analizar la protección de derechos humanos en el desempeño de los controles de frontera. Como indicamos, existe una dificultad de ubicación de los elementos esenciales de los sistemas de protección de derechos humanos donde se llevan a cabo funciones fronterizas, en sentido muy amplio; y la presencia o actuación de actores estatales no es evidente en muchas ocasiones.

A nuestro juicio, la Externalización no implica actividad de Agentes del Estado. Con la denominada *externalización* la dificultad para los derechos humanos es muy importante, pues debe determinarse cómo y en qué medida se aplican los derechos humanos en la gestión y *control de flujos migratorios*, que lleva a cabo la UE con terceros Estados. En este sentido, la UE debe establecer mecanismos de seguimiento, control y supervisión de la actuación de otros Estados en el control de flujos migratorios. Toda esta actividad debe estar sometida a procesos formales de Tratados y mecanismos de seguimiento y control de su aplicación.

13.- Por otro lado, en territorios donde se llevan a cabo actuaciones *Extraterritoriales*, en las proximidades de las fronteras exteriores europeas, cabe determinar el grado de implicación del Estado y de los agentes estatales en los *controles fronterizos* exteriores desterritorializados. Nuestra propuesta es que toda acción del Estado de estar acompañada del sistema de normas controles de aplicación y vigilancia de derechos humanos.

De todas formas, parece claro que, en el ejercicio de actividades de control fronterizo y migratorio, los agentes públicos se encuentran obligados por las normas de derechos humanos, incluso en actuación extraterritorial, lo que incluye situaciones en las que estos agentes y autoridades tienen el control *de iure* o *de facto* de una actividad de control o vigilancia fronteriza.

14.- La actividad de la UE para adoptar normas y medidas que avancen en el tratamiento de las cuestiones migratorias, refugio y asilo ha sido impresionante en los últimos años¹⁴⁵. Desgraciadamente, la coyuntura actual de la Unión parece impedir acuerdos a largo plazo con enfoques estratégicos del problema estructural de los flujos migratorios. Los planteamientos y acuerdos a los que se han llegado en el seno de la UE durante los últimos años parecen demostrar que es difícil adoptar un enfoque diferente del securitaria y de refuerzo de las fronteras exteriores mediante FRONTEX, aun aceptando la gravedad del problema y la necesidad de dimensiones estratégicas de desarrollo en África hacia el futuro ¹⁴⁶. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Junio de 2018 para crear *Plataformas regionales de desembarque* en terceros países y *Centros controlados* en los Estados miembros, reflejan la complejidad de la situación y las dificultades para que la UE actúe con una política estratégica consensuada en esta cuestión vital para la identidad, valores y pervivencia de la integración europea.

En el trabajo analizamos a efectos de protección de derechos humanos, en qué situación quedarían ciertas problemáticas, como las Plataformas regionales de Desembarque; los Acuerdos de la UE o de Estados miembros con Estados terceros en temas migratorios, en la estela del Acuerdo con Turquía de 2016; y la Vigilancia y Salvamento de inmigrantes en el mar, desembarco en puertos de Estados miembros o de terceros Estados

15.- Necesitamos una visión estratégica, humanitaria y positiva de los flujos migratorios y de las diferentes dimensiones de los controles de frontera. La crisis de refugiados parece haber tenido efectos decisivos sobre la concepción de las Fronteras exteriores europeas, y todo parece indicar que podemos encontrarnos ante una evolución del modelo funcional de control en el acceso al territorio de la Unión. Este modelo europeo de frontera exterior se inscribiría en una tendencia general de la sociedad internacional de la globalización, que afirma las fronteras aunque alterando su concepción, funciones y componentes de base territorial¹⁴⁷. En el caso europeo, este nuevo modelo comportaría una desagregación de ciertas funciones fronterizas, como el control de acceso, en un amplio espacio liminar terrestre o marítimo.

¹⁴⁵ Un panorama reciente puede verse en *EU Asylum, Borders and External Cooperation on Migration – Recent developments*, European Parliament PE621.878, EPRS May 2018.

¹⁴⁶ Pueden verse rápidamente los planteamientos de la Comisión en los Comunicados de 7 de diciembre de 2017 “Una gestión de la migración con visión de futuro: la Comisión Europea presenta el camino a seguir” http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_es.htm; 12 de junio de 2018, “Presupuesto de la UE: la Comisión propone un importante aumento de la financiación para reforzar la gestión de las fronteras y la migración” http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_es.htm; y 12 de septiembre de 2018: “Estado de la Unión 2018: la Comisión propone los últimos elementos necesarios para alcanzar una fórmula transaccional en materia de migración y reforma de las fronteras” http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5712_es.htm. Las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de Octubre de 2018 confirman esta situación, vid. Las Conclusiones en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/10/18/>

¹⁴⁷ Ver los comentarios de Luz GÓMEZ en “El Tercer País- La crisis de refugiados en el Mediterráneo oriental ha llevado al paroxismo la noción clásica de frontera”, *El País*, 06.05.2016.

Un nuevo Modelo de fronteras, pero inscrito en una verdadera *Política de Fronteras Exteriores* europea, con medidas extraterritoriales y medidas de externalización de gestión y control de flujos migratorios. Esta nueva Política de Fronteras Exteriores requiere a nuestro juicio su imbricación con otras políticas capitales de la Unión: la política de inmigración y extranjería, y la Política Exterior, siendo la Política de Fronteras una pieza autónoma pero complementaria de estas Políticas, y sin las que probablemente no podría hacerse una política de fronteras exteriores coherente y eficaz. La política de inmigración además sigue teniendo un margen de acción importantísimo en manos de los Estados¹⁴⁸.

En su misma concepción, toda nueva estrategia de Fronteras Exteriores necesita incorporar al tercer Estado limítrofe en la elaboración de la Política de Fronteras, en pie de igualdad. De forma que la Política de Fronteras Exteriores ha de tener caracteres diferentes en función de cada Estado tercero fronterizo con la UE. El riesgo de no hacerlo es que toda actuación de control migratorio exterior sea vista como conformación de una hegemonía discursiva de la UE, con imposición de los elementos de control fronterizo, en una desnuda búsqueda de espacios de seguridad¹⁴⁹ o frontera adelantada, por Estados convertidos en nuevos *first line States*.

La asociación institucional a la unión de los Estados terceros vinculados a la UE (y en particular los Estados con territorios limítrofes a la UE, como son los Mediterráneos), implica asumir una potente Cooperación transfronteriza con los terceros Estados vecinos: otra función que se cumple en la frontera es la de cooperación entre territorios y entidades a uno y otro lado de la frontera-línea. A mi juicio, la UE debe intentar que no sólo la función de control, sino también la función de cooperación transfronteriza rija en estos nuevos espacios liminares fronterizos, que serían propios de las nuevas concepciones de las funciones fronterizas. Para ello sería necesario prescribir en el nuevo Modelo de Fronteras la utilización de Fondos estructurales y particularmente Fondos de Cooperación transfronteriza tal y como se programan y emplean entre las fronteras interiores europeas, y concebir una cooperación transfronteriza que vaya más allá de la cooperación al desarrollo¹⁵⁰.

Además, es inevitable afrontar y aceptar en este contexto la potenciación de la movilidad de personas nacionales de Estados vecinos con el espacio “federal” UE de libre circulación. Y en general, supone asumir la necesidad de creación de vías legales de entrada a la UE, que es clave para la gestión de flujos migratorios y elemento determinante en cualquier política estable que

¹⁴⁸ GONZÁLEZ VEGA, J. “El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.º 111 12/2015, pp. 173-193.

¹⁴⁹ MARENGO CAMACHO, J. “Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México”, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º. 111, 2015, pp. 9-34.

¹⁵⁰ Una visión crítica de “la leyenda-migración-desarrollo” como discurso positivo de legitimación, en NAÏR, S. *op. cit.*, pp. 43-ss.

regule el acceso a la UE; por ejemplo el caso del Visado Humanitario es un tema de debate en esta necesaria línea de futuro¹⁵¹.

16.- En este contexto de Externalización y concierto con terceros Estados de las políticas tanto de controles en Frontera, como de gestión de flujos migratorios dentro de la política de inmigración europea, la obligación de proteger a colectivos de refugiados y migratorios debe proyectarse fuera del territorio europeo, por lo que, independientemente de la motivación, aspiración, deseo o situación personal económica, familiar o política de la persona, la UE debe arbitrar mecanismos y procedimientos para hacer seguimiento y vigilancia del trato a estas personas en territorios o terceros, con acuerdo de ese Estado.

A este fin, las ideas básicas en nuestra opinión serían:

- Llegar acuerdos con terceros Estados basados en *Hard Law* : Tratados (de conformidad con el Convenio de Viena del Derecho de los Tratados 1969), y no a través de vías de *Soft Law* como los *Memorandum of Understandings* o MOUs al uso.

- Prever obligatoriamente cláusulas, y procedimientos de garantía y sanción para asegurar el respeto de los colectivos vulnerables vinculados a flujos migratorios.

- - Esto podrá implicar la presencia de agentes públicos europeos en el territorio del tercer Estado, y la participación en la toma de decisiones de ese tercer Estado sobre personas vulnerables involucradas en procesos migratorios.¹⁵²

-- En cualquier caso, el enfoque que propugnamos trata de proponer un Esquema acordado en pie de igualdad para *compartir responsabilidades* de protección con los países de origen, tránsito y destino de la inmigración, con un permanente enfoque sobre las causas de la inmigración¹⁵³.

17.- En definitiva, se requiere concebir desde los valores europeos un *nuevo Modelo* de fronteras, donde, acomodado entre las políticas de inmigración y de PESC, las funciones de control y gestión de las migraciones se desarrollen con plenas garantías de cumplimiento del Derecho, en un contexto de Derechos Humanos y de cooperación transfronteriza y de movilidad

¹⁵¹ Al respecto, SÁNCHEZ LEGIDO, A. “El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo” *RDCE loc. cit.*; Parlamento Europeo 2014-2019 Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior *Documento de Trabajo sobre los Visados Humanitarios* Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior de 05.o4.2018 Ponente: J. F. López Aguilar, DT\1150200ES.docx, PE619.272v02-00.

¹⁵² Ver McNAMARA F., “Member State Responsibility for Migration Control within Third States-Externalisation Revisited”, *loc. cit.*, p. 335.

¹⁵³ “The necessity of responsibility sharing rather than responsibility shifting, as well as of the need to elaborate upon the root causes of the flows rather than on their consequences in the framework of global governance of migration and asylum flows”, USTUBICI A. – ICDUYGU, A. *loc. cit.*, p. 200.

de personas con los territorios liminares europeos. El nuevo Modelo de Fronteras Exteriores debe basarse en los valores europeos y en el respeto de los Derechos Humanos, con un compromiso supervisado de todos los actores involucrados, de aplicación estricta de normas de Derechos Internacional y Europeo de los Humanos, cuando se apliquen directa o indirectamente Derecho de la Unión o normas europeas, aunque sea en los espacios fronterizos de otro Estado. Sin embargo, las actuaciones territoriales y extraterritoriales deben diferenciarse de las que se producen en actividades de acción exterior en o con terceros Estados a fines de política de inmigración y control de flujos migratorios.

Estamos ante un cambio en la concepción misma de la frontera en esta era pos-globalización, donde se han ya transformado muchas funciones de control fronterizo y migratorio, que se encuentran en constante evolución -como por ejemplo con la aparición de decisiones de admisión o rechazo de extranjeros por máquinas automatizadas que deciden por algoritmos¹⁵⁴. Lo cierto es que ya determinadas funciones se han deslocalizado y se sitúan sistemáticamente fuera del territorio y los puestos fronterizos de los Estados.

La Unión necesita hoy instrumentos y conceptos nuevos para estas nuevas realidades, y sobre todo para no perder de vista que, a la hora de afrontar crisis como las migratorias y de derechos de los extranjeros que se acercan o entran en nuestro territorio y jurisdicción, Europa es una construcción racional que supone un Proyecto de progreso civilizatorio, y que como tal debe incorporar permanentemente sus valores y el respeto de derechos humanos en todas sus políticas, medidas normativas y actuaciones con extranjeros y Estados terceros, en sus propias fronteras exteriores y más allá de las mismas.

7. BIBLIOGRAFIA

ABRISKETA URIARTE, J. ‘La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 56, 2017, pp. 119-158.

ACOSTA SANCHEZ M, “Estrategias de seguridad marítima y medios contra la inmigración irregular: análisis comparado de España, Unión Europea y Unión Africana”, *REEI*, nº 40, 2020.

ACOSTA SÁNCHEZ, M. ‘Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz: El enfoque integral de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria’, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 12, 2019, pp. 15-48.

¹⁵⁴ COSTELLO C. – MANN I. refieren el caso verídico de un “rechazo algorítmico” y opaco a una persona para entrar en EEUU, en “Border Justice: Migration an Accountability for Human Rights Violations”, *German Law Journal*, 2020, 21, pp. 311-334, en p. 333.

- ACOSTA SÁNCHEZ, M. and DEL VALLE GÁLVEZ, A., 'La crisis de los cayucos. La Agencia Europea de Fronteras – FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina', *Tiempo de Paz*, nº 83, 2006, pp. 19-30.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M., "An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union", *Paix et Sécurité Internationales*, núm. 8, 2020, pp. 121-144.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., "Sobre la seguridad marítima y el uso de fuerzas navales europeas frente al reto de la inmigración", en Sobrino Heredia, J. M. – OANTA, G. (Coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Bosch Editor, Barcelona, 2020, pp. 695-713.
- ACOSTA SANCHEZ, M.A., "La formación de guardacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nº 69, pp. 859-895
- CALVO MARISCAL L. "Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo: la posible creación de plataformas de desembarco" *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 50, 2020.
- CAMPESI, G., "Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime", *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 4, nº 3, 2018, 196-221.
- CARLI, E., "Operation EUNAVFOR MED SOPHIA in the framework of the european agenda on migration: Practical aspects and questions of international law", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, Nº. 2, 2018, pp. 135-151.
- CARRERA S. – CORTINOVIS R. "Search and Rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean- Sailing away from Responsibility?" CEPS Paper nº 2019-10, June 2019.
- CASAS, N. 'The instruments of pre-border control in the EU: A new source of vulnerability for asylum-seekers?', in European Commission – FRAME, 31 May 2016, pp. 30-59.
- COSTELLO C. – MANN I. "Border Justice: Migration an Accountability for Human Rights Violations", *German Law Journal*, 2020, 21, pp. 311-334
- D'HUMIÈRES, 'La coopération Union Européenne/Afrique: l'externalisation des politiques migratoires européennes', *Fondation Robert Schuman Policy Paper No. 472*, 20 April 2018.
- DE BRUYCKER. PH., "The European border and coast guard: a new model built on an old logic", *European Papers*, Vol. 1, Nº. 2, 2016, p. 559-569.

- DEL VALLE GALVEZ A., “Las fronteras de la Unión-El *modelo europeo* de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, 2002, pp. 299-341.
- DEL VALLE GALVEZ A., “Control de Fronteras y Unión Europea”, *AFDUAM.*, nº 7, 2003, pp. 67-92.
- DEL VALLE GÁLVEZ, ‘La fragilidad de los derechos humanos en las fronteras exteriores europeas, y la externalización/extraterritorialidad de los controles migratorios’, in J. Soroeta Liceras and N. Alonso Moreda (eds), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, Volume XVIII-2018*, Ed Tirant lo Blanch, Valencia 2019, pp. 25-58.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Year No. 20, 55, 2016, pp. 759-777.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Unión Europea, crisis de refugiados y limes imperii”, *Revista General de Derecho Europeo* 38, 2016.
- DEL VALLE, A., “Refugiados y crisis migratorias: fronteras y desterritorialidad en las puertas de Europa”, in Ripol Carulla S., *Derecho, Inmigración y Empresa*, Barcelona, 2019, pp. 85-112.
- DEL VALLE GALVEZ A., “Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el mediterráneo”, *Revista Española de Derecho Internacional Foro- El rescate de personas en el Mediterráneo*, Vol. 72/1, enero-junio 2020, pp. 187-196.
- DEL VALLE GALVEZ A., “Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls.”, en *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2019, 117-160.
- DEN HEIJER and SPIJKERBOER, ‘Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?’, *EU Law Analysis*, 7 April 2016.
- DI FILIPPO, M. ‘Irregular Migration Across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea’, 1 *Paix et Sécurité Internationales* (2013), pp. 53-76.
- DI FILIPPO, M. “The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 2018, 41-95.
- ESTEVE GARCÍA, F, “The Search and Rescue Tasks Coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Regarding the Surveillance of External Maritime

- Borders', *Paix et sécurité internationales*, n° 5, 2017, p. 93, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/art./view/4654>, 93-116.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T. "El Pacto Mundial por una migración segura, ordenada y regular: un instrumento de *soft law* para una gestión de la migración que respete los derechos humanos", en *REEI* n° 38, 2019.
- FERNANDEZ ROJO D. "The Umpteenth Reinforcement of Frontex's Operational Tasks: Third Time Lucky?" *EU Law Analysis*, 04.06.2019.
- FERNÁNDEZ ROJO, D. 'Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 61, 2018, pp. 1013-1056.– FRELICK, KYSEL and PODKUUL, 'The Impact of Externalisation of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants', *Journal of Migration and Human Security* 4(4), (2016), pp. 190-220.
- GABRIELLI, L. 'La externalización europea del control migratorio. ¿La acción española como modelo?', *Anuario CIDOB de la inmigración* (2017), pp. 127-152.
- GAMMELTOFT-HANSEN and HATHAWAY, 'Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence', *Columbia Journal of Transnational Law*, 53 (2), 2015, pp. 235-284.
- GAMMELTOFT-HANSEN T. "The Externalisation of European Migration Control And The Reach of International Refugee Law" en Guild, E., & Minderhoud, P. (Eds.). (2011). *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Brill, 2011, pp. 273–298.
- GONZALEZ GARCIA I., "Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: Inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017", *Revista General de Derecho Europeo -RGDE*, núm. 43, Octubre (2017), pp. 17-57.
- GONZALEZ GARCIA I., "The Spanish-Moroccan Cooperation on Immigration: The Summary Returns Cases of Isla de Tierra-Alhucemas (2012) and Ceuta and Melilla (2014)" *Spanish yearbook of international law*, N° 19, 2015, pp. 349-356.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., "Ceuta, Melilla y devoluciones en caliente: ¿y los derechos humanos de los inmigrantes?", Capítulo en Alcaide Fernández, J. y Petit de Gabriel, E. W., *España y la Unión Europea en el Orden Internacional*, XXVI Jornadas ordinarias de la AEPDIRI, Universidad de Sevilla, 15 y 16 de octubre de 2015, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 223-233.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., "Inmigración y Derechos Humanos: Las devoluciones en caliente de inmigrantes subsaharianos desde España a Marruecos", Cap. 6 en Alonso Moreda,

- N. (Ed.) y Soroeta Liceras, J. (Dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. XVII, Aranzadi, Navarra, España, 2017, pp. 141-201.
- GUILD E. and BIGO, D. ‘Policing at a distance: Schengen Visa policies’ in *Controlling Frontiers - Free Movement Into and Within Europe*, London, 2005, pp. 203-207.
- JANER TORRENS, J. D., ‘El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior: entre la excepcionalidad y la normalidad’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 61, 2018, p. 899-932.
- JANER TORRENS, J. D: “Migrant Search and Rescue Operations in the Mediterranean by Humanitarian Organizations: Migrant Smuggling or Humanitarian Assistance?”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 8, 2020, pp. 381-401.
- IMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO, A., “Small Island, Big Issue: Malta and its Search and Rescue Region – SAR” *Paix et sécurité internationales*, N° 7, 2019, págs. 299-321
- LEMBERG-PEDERSEN M. “Losing the Right to Have Rights: EU Externalization of Border Control”, *Europe and the Americas: Transatlantic approaches to human rights* Leiden, Brill 2015, Chapter 14, pp. 393 – 417.
- MARINAI, S. “The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 2016, pp. 901-939.
- MARINAI, S. ‘The Action of Greece and Spain against Irregular Migration by Sea’, in A. Del Vecchio (ed.), *International Law of the Sea – Current Trends and Controversial Issues* (The Hague, 2014), pp. 29-58.
- MCNAMARA, ‘Member State Responsibility for Migration Control within Third States: Externalisation Revisited’, *European Journal of Migration and Law*, 2013, p. 319-335.
- MORENO LAX, ‘Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?’, 12(3) *Human Rights Law Review* (2012) 574-598.
- MORENO-LAX V. – PAPASTAVRIDIS, E. ‘Boat Refugees’ and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach- Integrating Maritime Security with Human Rights, Brill, 2016.
- MORENO-LAX, V. and LEMBERG-PEDERSEN, M. “Border induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalization”, *QIL, Zoom-in*, 56, 2019, pp. 5-33.

- NAGORE CASAS, M., “The Instruments of Pre-border Control in the EU: A New Source of Vulnerability for Asylum Seekers?”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 7, 2019, pp. 161-198.
- NAÏR, S., *Refugiados*, Barcelona, 2016.
- NARANJO GIRALDO, G. E., ‘Desterritorialización de fronteras y externalización de políticas migratorias. Flujos migratorios irregulares y control de las fronteras exteriores en la frontera España-Marruecos’, *45 Estudios Políticos*, 2014, pp. 13-32.
- PALM, ‘The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?’, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Eumigrationblog.eu, 2 October 2017.
- PAPASTAVRIDIS, E., ‘The Aquarius Incident and the Law of the Sea: Is Italy in Violation of the Relevant Rules?’, at EJILTALK.org, 27 June 2018.
- PEERS, S. ‘The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment’, *EU Law Analysis* 18 March 2016.
- PI I LLORENS M. ”La Unión Europea y la lucha contra los traficantes y tratantes de migrantes en Libia: balance tras el fin de la operación Sophia” *REEI*, nº 40, 2020.
- PRIETO, B. “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 25/2016, 4 March 2016.
- REVIGLIO, M. “Externalizing Migration Management through Soft Law: The Case of the Memorandum of Understanding between Libya and Italy” *Global Jurist*, Volume 20, Issue 1, pp. 1-12.
- REYES TOVAR ‘La Desterritorialización como forma de abordar el concepto de frontera y la identidad en la migración’, *Revista Geográfica de América Central* (2011), pp. 1-13.
- RIJPMA J. and CREMONA, M. ‘The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law’, *EUI Working Papers - Law* 2007/1.
- RIJPMA, J. ‘The Patrolling of the European Union’s External Maritime Border: Preventing the Rule of Law from Getting Lost at Sea’, in *International Law of the Sea – Current Trends and Controversial Issues*, The Hague, 2014., pp. 77-99.
- RODIER, ‘Externalisation of migration controls’, in *Shifting Borders – Externalising migrant vulnerabilities and rights?* Red Cross EU Office, 2013, pp. 7-9.

- SÁNCHEZ LEGIDO, A. ‘El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el Visado Humanitario europeo’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 57, 2017, pp. 433-472.
- SANCHEZ LEGIDO, A. “Externalización de controles migratorios versus Derechos Humanos” *REEI*, 37, 2019.
- SANTOS VARA, J. “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 59, 2018, pp. 143-186.
- SANTOS VARA, J. ‘La declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016: ¿un tratado disfrazado?’ in *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, 2017, pp. 289-300.
- SMITH, A., ‘Uncertainty, Alert and Distress: The Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean’, *Paix et sécurité internationales* nº 5, 2017, pp. 29-70, <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/art./view/4652>.
- SOBRINO J. M. and OANTA, G. ‘Control y vigilancia de las fronteras en los diferentes espacios marítimos’, *14 Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña* (2010), pp. 759-788.
- TOYGÜR and BENVENUTI, ‘One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees’, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2017, 21 March 2017.
- URBANEJA CILLÁN, J. : “The European Union-Turkey Cooperation on Migration Matters: towards a Review of the Migratory Statement of 18 March 2016”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 8, 2020, pp. 211-250.
- URÍA GAVILÁN, E., ‘La declaración Unión Europea-Turquía: la externalización de la seguridad en detrimento de la protección de los derechos humanos’, in E. J. Martínez Pérez, C. Martínez Capdevila, M. Abad Castelos and R. Casado Raigón (eds), *Las amenazas a la seguridad internacional hoy*, 2017, pp. 89-101.
- USTUBICI A. – ICDUYGU, A. “Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey”, *New Perspectives on Turkey* nº 60, 2019, pp. 179-202.
- ZAPATA BARRERO, R. and ZARAGOZA CRISTIANI, ‘Externalización de las políticas de inmigración en España ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y flujos migratorios?’, *8 Panorama social* (2008).

ZAPATA-BARRERO, R., 'La dimensión exterior de las políticas migratorias en el área mediterránea: premisas para un debate normativo', *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* nº 2, 2013.