

DERECHOS HUMANOS Y LA IMPLICACIÓN DEL ACNUR Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE

LORENA M^a CALVO MARISCAL*

Profesora Sustituta y Doctoranda (PhD Researcher, Assistant) del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Investigadora del Centro de Excelencia Jean Monnet “Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas”-Centre of Excellence “Migration and Human Rights in Europe’s External Borders”.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL ACNUR Y LA OIM EN LA GOBERNANZA INTERNACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL. 3. DESLOCALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE FRONTERA EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE. 3.1. Funciones de la frontera exterior en Derecho de la UE. 3.2. La deslocalización de las funciones de frontera. 4. LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE, EL ACNUR Y LA OIM EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO. 4.1. La cooperación institucional entre la UE, el ACNUR y la OIM en la dimensión exterior de la política europea sobre inmigración y asilo. 4.2. Crisis de refugiados y cooperación internacional con el ACNUR y la OIM: una herramienta más para la externalización. 5. IMPLICACIONES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES Y REFUGIADOS. 5.1. Control de fronteras en Níger – libertad de movimientos, derecho a salir de cualquier país y derecho a buscar asilo. 5.2. Repatriaciones y retornos voluntarios – voluntariedad y principio de *non-refoulement*. 5.3. Determinación del estatuto de refugiado – acceso a un procedimiento legal de asilo, recurso ante los tribunales, protección efectiva y reasentamiento. 5.4. Falta de un mecanismo de control y seguimiento sobre el impacto en la protección de los derechos humanos. Coherencia en el ámbito de la UE. 6. CONCLUSIONES.

* Fecha de recepción: 20 octubre 2020

Fecha de aceptación: 4 noviembre 2020

Estudio desarrollado en el marco del Grupo de Investigación “Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho” –SEJ 572–, del Plan Andaluz de Investigación, cuyo Investigador Principal es el Dr. Alejandro del Valle Gálvez, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

RESUMEN: En un contexto caracterizado por la tendente deslocalización de los controles de las fronteras exteriores, la gestión de la inmigración y la protección internacional más allá del territorio de los Estados miembros, la Unión Europea (UE) aprovecha la actividad que organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) despliegan en el territorio de terceros países africanos de origen y tránsito, como una herramienta más de externalización, con el objetivo de prevenir tanto la llegada de flujos migratorios mixtos a Europa, como la salida desde los países de origen y tránsito. Desde un enfoque basado en los derechos humanos de inmigrantes y refugiados, en nuestro trabajo nos proponemos vincular la actividad del ACNUR y la OIM en el territorio de terceros países de origen y tránsito, con las políticas de externalización del control de fronteras, inmigración y asilo que la UE despliega hacia terceros países. La externalización de estas políticas produce efectos de contención de inmigrantes en los territorios de países donde se aplican los programas que son financiados fundamentalmente por la UE, pero aplicados por el ACNUR y la OIM, y ponen a migrantes en general, y solicitantes de asilo y refugiados en particular, en una situación de especial vulnerabilidad, cuando se trata de terceros países cuyos sistemas de protección de derechos humanos son cuestionables.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, protección internacional, asilo y refugio, externalización, ACNUR, OIM.

SUMMARY: In a context characterized by the tendency to relocate external border controls, immigration management and international protection beyond the territory of the Member States, the EU takes advantage of the activity that international organizations such as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM) deploy in the territory of African third countries of origin and transit, as another externalisation tool, with the aim of preventing both the arrival of mixed migratory flows to Europe, and departure from the countries of origin and transit. From a human rights-based approach, we aim to link the activity of the UNHCR and the IOM in the territory of third countries of origin and transit, with the policies of externalisation of border control, immigration and asylum that the EU deploys towards third countries. The externalisation of these policies produces effects of containment of migrants in the territories of countries where the programmes that are mainly financed by the EU, but implemented by the UNHCR and the IOM, are applied, and puts migrants in general, and asylum seekers and refugees in particular, in a situation of special vulnerability, when it comes to third countries whose human rights protection systems are questionable.

KEY WORDS: Human rights, international protection, asylum and refuge, externalisation, UNHCR, IOM.

RÉSUMÉ: Dans un contexte caractérisé par la tendance à délocaliser les contrôles aux frontières extérieures, la gestion de l'immigration et la protection internationale au-delà du territoire des États membres, l'Union européenne (UE) profite de l'activité que des organisations internationales telles que le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) déploient sur le territoire des pays africains d'origine et de transit, comme autre outil d'externalisation, dans le but de prévenir à la fois l'arrivée de flux migratoires mixtes en Europe et le départ des pays d'origine et de transit. En partant d'une approche fondée sur les droits de l'homme des immigrants et des réfugiés, notre travail vise à relier l'activité du HCR et de l'OIM sur le territoire des pays tiers d'origine et de transit, avec les politiques d'externalisation du contrôle des frontières, de l'immigration et de l'asile que l'UE déploie à l'égard de ces pays. L'externalisation de ces politiques a pour effet de contenir les immigrants sur le territoire des pays où sont appliqués des programmes principalement financés par l'UE, mais mis en œuvre par le HCR et l'OIM, et place les migrants en général, et les demandeurs d'asile et les réfugiés en particulier, dans une situation de vulnérabilité particulière, lorsqu'il s'agit de pays dont les systèmes de protection des droits de l'homme sont douteux

MOTS CLÉS: Droits de l'homme, protection internationale, asile et refuge, externalisation, HCR, OIM.

LABURPENA: Kanpoko mугen kontrolen deslokalizazioak, immigrazioaren kudeaketak eta estatu kideen lurraldetik haratago dagoen nazioarteko babesak ezaugarritzen duten testuinguru batean, Europar Batasunak ACNUR eta Migrazioetarako Nazioarteko Erakundeak (OIM) jatorri eta igarotzako hirugarren herrialde afrikarren lurraldean hedatzen duten jarduera aprobetxatzen du Europara migrazio-fluxu mistoak ez iristeko eta jatorrizko herrialdeetatik ez irteteko. Immigranteen eta errefuxiatuen giza eskubideetan oinarritutako ikuspegi batetik, lan honetan ACNUR eta OIM erakundeek jatorrizko eta iraganbideko hirugarren herrialdeetako jarduera EBk hirugarren herrialdeetara hedatzen dituen mugen kontrola, immigrazioa eta asiloa kanporatzeko politikekin lotzea proposatzen dugu. Politika horiek kanpora ateratzeak etorkinei eusteko ondorioak sortzen ditu batez ere EBk finantzatzen dituen baina ACNURek eta OIMk aplikatzen dituzten programak aplikatzen diren herrialdeetako lurraldeetan, eta migratzaileak oro har eta asilo-eskatzaileak eta errefuxiatuak bereziki egoera ahulean jartzten dituzte, giza eskubideak babesteko sistema zalantzarria duten hirugarren herrialdeak direnean.

GAKO-HITZAK: giza eskubideak, nazioarteko babesa, asiloa eta errefuxioa, kanporatzea, ACNUR, OIM.

1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que la llamada crisis de refugiados ha supuesto un punto de inflexión en el enfoque de la Unión Europea (UE) sobre el control de las fronteras, la gestión de la inmigración y el compromiso con el derecho de asilo. Desde 2015 con la Agenda Europea de Migración¹, hasta 2020 con la publicación del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo², la visión se ha caracterizado por un refuerzo de las medidas de control fronterizo, una excesiva atención a la creación de un Sistema Europeo Común de Retorno más efectivo y, sobre todo, a un incremento en la cooperación con terceros Estados de origen y tránsito para que sean ellos quienes tengan la capacidad suficiente para gestionar la inmigración desde su territorio³.

La vulnerabilidad de los derechos humanos de las personas que son objeto de estas medidas sigue siendo una cuestión problemática que no ha tenido una solución satisfactoria durante estos últimos cinco años. Los países de las distintas regiones de África siguen sumidos en profundas crisis humanitarias y en una inestabilidad constante que pone en riesgo la vida de quienes se ven afectados por las medidas de contención de la inmigración, que no distinguen las situaciones generales de inmigración de las que son merecedoras de la consideración del estatuto de refugiado. Ello a pesar de los esfuerzos económicos ingentes que se han llevado a cabo y que se han visto, por tanto, insuficientes. En un contexto caracterizado por la tendente deslocalización del control de las fronteras exteriores de la UE y la creación de nuevos mecanismos que trasladan la gestión de la inmigración y el asilo más allá del territorio de los Estados miembros, para prevenir tanto la llegada de flujos migratorios mixtos a Europa, como la salida desde los países de origen y tránsito, ha puesto de relieve la prioridad de los Estados de la Unión: en lugar de una respuesta basada en la protección de las personas, se ha optado por primar la protección de las fronteras⁴.

Dentro del conjunto de medidas que se han caracterizado por ser *externalizadoras* del control de fronteras y de la gestión de la inmigración y

¹ Comunicación de la Comisión, Una Agenda Europea de Migración. COM (2015) 240 final, 13 de mayo de 2015.

² Comunicación de la Comisión, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. COM (2020) 609 final, de 23 de septiembre de 2020.

³ Sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea puede verse CARRERA, S., “Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on Migration and Asylum”, *CEPS Policy Insights*, n° 2020-22, September 2020.

⁴ ABC, “El nuevo pacto migratorio de la Unión Europea apuesta por proteger las fronteras y las expulsiones”, 24 de septiembre de 2020.

el asilo, en nuestro trabajo nos gustaría ir más allá del enfoque territorial de su deslocalización, que ha sido ampliamente abordado por la doctrina como veremos a continuación, para hacer hincapié en otros sujetos de derecho internacional que, conscientes o involuntariamente, participan en esa externalización. Nos estamos refiriendo a las organizaciones internacionales que tienen como objetivos fundacionales la asistencia, protección y respuesta a las situaciones de inmigración y movilidad (Organización Internacional para las Migraciones – OIM), y la protección de los refugiados y personas necesitadas de protección internacional, en particular (Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Refugiados – ACNUR) y que, en virtud del cumplimiento de esos objetivos, ya desplegaban su actividad en los terceros países de origen y tránsito de África.

Desde un enfoque basado en los derechos humanos de inmigrantes y refugiados, en nuestro trabajo nos proponemos vincular la actividad del ACNUR y la OIM en el territorio de terceros países de origen y tránsito, con las políticas de externalización del control de fronteras, inmigración y asilo que la UE despliega hacia terceros países. La externalización de estas políticas producen efectos de contención de inmigrantes en los territorios de países donde se aplican los programas que son financiados fundamentalmente por la UE, poniendo a migrantes en general, y solicitantes de asilo y refugiados en particular en una situación de especial vulnerabilidad, cuando se trata de terceros países cuyos sistemas de protección de derechos humanos son cuestionables, y donde las posibles garantías se encuentran de la mano de estas organizaciones internacionales que ejercen su actividad en esos territorios.

En efecto, la consecuencia inmediata de esta cooperación es la reducción de la llegada de flujos migratorios a la UE, lo que consigue evitar cualquier responsabilidad en cuanto a sus obligaciones sobre derecho internacional en materia de refugio, ya que se impide que migrantes y solicitantes de asilo puedan salir del territorio del país de tránsito u origen para acceder al territorio de la UE. La cooperación de la OIM y el ACNUR con la UE no es reciente, pues se ha contado con la participación de ambas a lo largo del desarrollo de la dimensión exterior de la política sobre inmigración y asilo. Sin embargo, con ocasión de la llamada crisis de refugiados, la cooperación con estas organizaciones se ha reforzado y han ido adoptando un nivel mayor de implicación en la ejecución de las directrices europeas en su respuesta a la situación de crisis, hasta el punto de convertirse en ejecutoras de las políticas sobre inmigración y asilo de la UE en terceros países. Estas organizaciones internacionales se benefician de fondos europeos para ejecutar programas y proyectos sobre inmigración y asilo en terceros

Estados con los principales objetivos de, por un lado, incrementar la capacidad de estos Estados para gestionar la inmigración irregular en su país y, por otro lado, para crear sistemas de protección internacional dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales que carecen de ello.

Para ello, debemos contextualizar nuestra investigación en la gobernanza actual de la inmigración y el asilo en el ámbito global y las funciones que el ACNUR y la OIM han desplegado en este contexto (2). Posteriormente, para poder abordar la deslocalización de las funciones fronterizas, debemos enmarcar el control de fronteras, la inmigración y la política de asilo en el marco jurídico de la UE, para ver después la tendencia a la deslocalización de las mismas no solo hacia terceros países, sino con respecto a otros actores internacionales (3). Se hace necesario, pues, realizar un recorrido político e institucional a lo largo de la cooperación desarrollada entre el ACNUR, la OIM y la UE en la dimensión exterior de la política europea sobre inmigración y asilo, para demostrar su intensificación y el recurso a acciones más novedosas de externalización de responsabilidades, que ha tenido lugar con ocasión de la llamada crisis de refugiados (4). Este estudio culmina con las implicaciones que la externalización de las funciones de frontera hacia el ACNUR y la OIM tienen con respecto a los derechos fundamentales de personas migrantes y solicitantes de asilo que ya de por sí se encuentran en una situación de clara vulnerabilidad en el territorio de los países de los que quieren salir (5).

2. EL ACNUR Y LA OIM EN LA GOBERNANZA INTERNACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El denominador común de la labor del ACNUR y la OIM es proporcionar protección y asistencia a los refugiados y migrantes de todo el mundo⁵, así como a los propios Estados, en un contexto en el que la gobernanza global de la inmigración y la movilidad se encuentra significativamente fragmentada⁶. Esta fragmentación se da por la multitud de regímenes más

⁵ ELIE, J., “The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration”, *Global Governance*, 2010, n° 16(3), p. 346.

⁶ “MCADAM, J., “Environmental Migration Governance”, UNSW Law Research Paper n° 2009-1, en Alexander Betts (ed.) *Global Migration Governance*, Oxford University Press, 2011, p. 1.

o menos desarrollados que interfieren⁷; por los diferentes actores cuyas competencias y objetivos tienen que ver con la migración⁸; por la propia heterogeneidad que existe entre quienes migran; y, por último por la divergencia de tratamiento que los Estados soberanos tienen con respecto al fenómeno migratorio.

Los marcos jurídicos internacionales en los que el ACNUR y la OIM despliegan su actividad se han desarrollado de forma asimétrica. El régimen del estatuto de refugiados se erige con instrumentos jurídicamente vinculantes como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, con el ACNUR como institución encargada de velar por el cumplimiento de sus propósitos⁹. A diferencia de este cuerpo normativo concreto, en el ámbito de la inmigración no existe ningún instrumento jurídico internacional de referencia y la OIM no constituye la institución valedora de ningún tratado global sobre inmigración y movilidad, algo que ha llegado a poner en cuestión su legitimidad y autoridad¹⁰.

Esta diferencia de regímenes, además, ha quedado patente con la negociación y adopción del Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular¹¹ y el Pacto Mundial sobre los Refugiados¹² de 2018. A pesar de que en 2016 la Declaración de Nueva York sobre Refugiados e Inmigrantes abordara la protección *conjunta los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición*¹³, (ambas como responsabilidad de los Estados), los dos pactos adoptados dos años más

⁷ En la esfera de los derechos humanos, la seguridad, el desarrollo y la consolidación de la paz, por ejemplo, han surgido nuevas formas de cooperación internacional en los planos bilateral, regional y multilateral y se han creado nuevas instituciones. BETTS, A., "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", *Global Governance*, 2013, n° 19, p. 71.

⁸ GEIGER, M. Y PÉCOUD, A., "International Organisations and the Politics of Migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n° 40(6), 2013, p. 866.

⁹ Véase LOESCHER, G., BETTS, A., Y MILNER, J., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century*, Routledge, Oxford, 2008.

¹⁰ ROSSI, R., "The role of the International Organization for Migration and the UNHCR in the EU and Italy: Still entrapped by a securitization approach to Mediterranean migration?" *Contemporary Italian Politics*, n° 11(4), p. 372.

¹¹ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Resolución A/RES/73/195 aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018.

¹² Pacto Mundial sobre los Refugiados, A/73/12 (Parte II), 2 de agosto de 2018.

¹³ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, UN Doc. A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016, apartado 5.

tarde reconocerían los dos marcos jurídicos diferenciados que gobiernan los compromisos respecto a los dos grupos de personas. En efecto, la redacción del Pacto sobre los Refugiados fue dirigida por el ACNUR, y está construido sobre los pilares de un *corpus* de derecho internacional. En cambio, el Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular fue redactado por los Estados, y se considera como el comienzo de la regulación mundial de la migración, ya que constituye la primera vez que el mundo ha adoptado un acuerdo comprensivo sobre la migración en general¹⁴. Parte del éxito de la adopción satisfactoria del Pacto sobre inmigración recae en que este constituya una norma de *soft law*. Ello es debido a que la gestión de la inmigración sigue siendo una cuestión íntimamente ligada a la soberanía de los Estados, y la falta de efectos jurídicamente vinculantes que pudieran imponer condiciones a los Estados sobre cómo gestionar estos la inmigración y sus fronteras, ha facilitado el consenso sobre el estándar mínimo de derechos humanos de los migrantes. Este acuerdo político *soft* puede, además, servir para inspirar y condicionar la gestión migratoria en el ámbito nacional e internacional¹⁵.

La OIM es una organización internacional que se creó para ocuparse “de todo lo referente a la migración”¹⁶. Según el art. 1 de su tratado constitutivo, sus objetivos y funciones se centran en asistir a las personas migrantes y refugiadas para un traslado ordenado; y para asesorar y apoyar a los propios Estados respecto a la acogida, integración y otros asuntos sobre inmigración. Presta servicios similares sobre retorno voluntario y repatriación voluntaria; y sirve de foro para la cooperación y coordinación de actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales¹⁷. El 25 de julio de 2016, la OIM entró a formar parte de la familia de la ONU como organización vinculada a través del Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la OIM aprobado por la Resolución 70/296 de la Asamblea General¹⁸, donde se reconoce a la OIM como “la principal organización

¹⁴ MC ADAM, J., “The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection?”, *International Journal of Refugee Law*, 2019, Vol. XX, n° XX, 1, p. 3.

¹⁵ 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”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 38, diciembre 2019, p. 4-5.

¹⁶ OIM: Historia de la OIM, disponible en <https://www.iom.int/es/historia>

¹⁷ Constitución del 19 de octubre de 1953 del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (antigua denominación de la Organización), disponible en <https://www.iom.int/es/constitucion>

¹⁸ Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, Resolución A/RES/70/296, aprobada por la Asamblea General el 25 de julio de 2016.

mundial en el ámbito de la migración, sin perjuicio de las actividades y mandatos relacionados con la inmigración de Naciones Unidas, sus fondos y programas” (art. 2.1). En el mandato de la OIM no se encuentra la protección de derechos humanos *per se*, por lo que la protección de los derechos humanos no está contemplada como un objetivo especial. Tan solo se menciona en el párrafo 2 del art. 2 del Acuerdo que la OIM actuará como un interlocutor cuya contribución es esencial “en el ámbito de la movilidad humana, en la protección de los migrantes y en las actividades operativas relacionadas con los migrantes los desplazados y las comunidades afectadas por la migración, con inclusión de las esferas del reasentamiento y el retorno, así como en la incorporación de la temática migratoria en los planes de desarrollo”.

El ACNUR es un órgano subsidiario creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1951 y actúa bajo el marco del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Según su estatuto, el mandato general del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados¹⁹, buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, junto con los Gobiernos de los Estados y facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales, siempre y cuando los Gobiernos y los Estados interesados así lo consientan. Es decir, tiene la principal responsabilidad normativa y operacional de asegurar que los refugiados tienen acceso a los derechos que se le reconocen por las normas internacionales de protección internacional. Entre las funciones que se recogen en el Estatuto, se encuentra la promoción de la conclusión y ratificación por los Estados de las convenciones internacionales para la protección de los refugiados, así como la ejecución de medidas para mejorar la situación de los refugiados; la asistencia a los Gobiernos y a los particulares para fomentar

¹⁹ Las responsabilidades y competencias del ACNUR se han visto ampliadas por la Asamblea General y el ECOSOC para incluir funciones y grupos de personas vulnerables que no estaban cubiertos por el Estatuto original. Así, entran dentro del ámbito competencial del ACNUR *ratione personae*, además de los refugiados, también los solicitantes de asilo, aunque su estatuto de refugiado no haya sido determinado por las autoridades o formen parte de grupos mixtos de gran amplitud donde la determinación individual de la condición de refugiados sea impracticable; refugiados que retornan a sus países de origen de forma voluntaria; apátridas y personas desplazadas internamente. ACNUR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, October 2013. BETTS, A., “UNHCR, autonomy, and mandate change”, en *International Organizations As Self-Directed Actors: A Framework for Analysis*, Joel E. Oestreich (ed.), Taylor & Francis Group, 2012. ProQuest Ebook Central, 120-122.

la repatriación voluntaria de los refugiados; y la promoción de la admisión de refugiados en los territorios de los Estados, entre otras.

El Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece un deber de todos los Estados parte de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de la Convención (art. 35). El ACNUR juega un papel político muy importante facilitando la cooperación internacional en materia de refugio, influenciando y *persuadiendo* la voluntad de los Estados para que contribuyan a la protección de las personas que requieren protección internacional²⁰.

La OIM y el ACNUR han cooperado muy estrechamente en el ámbito de la inmigración, la repatriación y el retorno incluso antes de que la OIM se convirtiera en una organización vinculada a las Naciones Unidas en 2016²¹, y dicha cooperación se ha visto reforzada con la cada vez más acentuada llegada de flujos migratorios mixtos, cuyas necesidades se acogen a distintos ámbitos de protección que estas organizaciones internacionales asumen. El Memorándum de entendimiento entre el ACNUR y la OIM firmado en Ginebra en 1997²², ya trataba de facilitar la acción cooperativa entre ambas organizaciones, pues las actividades de cada una de ellas debían ser planificadas y ejecutadas en un contexto de complementariedad²³, dentro de las funciones y responsabilidades establecidas por sus documentos constitutivos y sobre los grupos de personas que componen los flujos migratorios mixtos. El ACNUR y la OIM cooperarán especialmente en la prevención de las situaciones que pueden conllevar al desplazamiento, en la planificación de las situaciones de emergencias, en la construcción de la capacidad institucional de los Estados para que puedan cumplir los compromisos legales internacionales y administrar los movimientos de personas; y especialmente en el reasentamiento y transporte de los refugiados que “necesitan reasentarse en un tercer país”²⁴.

Las funciones que despliegan el ACNUR y la OIM en el territorio han servido para cubrir las situaciones de vulnerabilidad en las que se pueden encontrar las personas migrantes, en contextos caracterizados por las

²⁰ BETTS, A., *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Cornell University Press, 2009, p. 184. Véase también GOODWIN-GILL, G., “The Movements of People between States in the 21st Century: An Agenda for Urgent Institutional Change”, *International Journal of Refugee Law*, n° 28(4), 2016, pp. 679-694.

²¹ ELIE, J., “The Historical Roots of Cooperation... *op. cit.* p. 352.

²² Memorándum de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), firmado en Ginebra el 15 de mayo de 1997.

²³ *Ibid.* párr. 3.

²⁴ *Ibid.* párr. 21 a 24 y 32.

condiciones deficientes de acogida y protección. No obstante y desde un punto de vista global, se ha cuestionado su implicación en las políticas relacionadas con el control de los flujos migratorios, que se ha visto como brazo ejecutor de las políticas de prevención de la inmigración irregular de los Estados-destino²⁵.

3. DESLOCALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE FRONTERA EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE

Centrándonos en el ámbito de la UE, ciertas iniciativas políticas enmarcadas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, más concretamente, en la dimensión exterior de la política de control de fronteras, inmigración y asilo, suponen el traslado del ejercicio de las funciones de frontera más allá del territorio de los Estados miembros de la Unión, con la intención de evitar la llegada y aproximación de inmigrantes irregulares a la Europa Fortaleza²⁶. A pesar de que la intención de reducir la responsabilidad respecto a los compromisos vinculantes de protección internacional sea una actitud generalizada entre los Estados desarrollados²⁷, esta tendencia de la Unión de deslocalizar la gestión de las funciones fronterizas hacia terceros Estados tiene, además, otras concepciones que son de naturaleza propia de la UE. La particularidad de lo que implica el cordón fronterizo externo de Schengen hace que los Estados miembros pongan el foco en la seguridad y en la reducción del número de nacionales de terceros países no deseados en las fronteras exteriores que, de cruzarlas, se verían beneficiados de la desaparición de los controles de fronteras interiores. De este modo, la dimensión externa de la política europea sobre inmigración y asilo pone énfasis en la cooperación con terceros Estados, sobre todo de origen y tránsito, para que sean estos quienes controlen la inmigración que potencialmente puede llegar a la UE, quedando implícita la consideración de los países más pobres como “los guardianes de las fronteras europeas”²⁸.

²⁵ HIRSCH, A. L., y DOIG, C., “Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia”, *The International Journal of Human Rights*, 2018, p. 5.

²⁶ SÁNCHEZ LEGIDO, A., “Externalización de controles migratorios versus derechos humanos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 37, 2019, p. 3.

²⁷ RIJPM, J., “External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory”, *European Papers*, vol. 2, 2017, n° 2, p. 574.

²⁸ LAVENEX, S., “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control.” *West European Politics*, N° 29 (2), 2006, p. 330 y 337.

3.1. *Funciones de la frontera exterior en Derecho de la UE*

La firma de los Pactos Schengen de 1985 y 1990 y su incorporación en el aparato jurídico de la UE tras el Tratado de Ámsterdam en 1997, conllevó la creación de un “modelo europeo de fronteras”²⁹, en el que se distingue por primera vez los conceptos de fronteras interiores y fronteras exteriores europeas. Ambos constituyen una novedosa redefinición funcional del concepto de frontera, que va a ser única y dependiente del Derecho de la Unión³⁰, y que implica, por un lado, la supresión de los controles de las fronteras interiores de los Estados miembros para garantizar la libre circulación dentro del Mercado Interior europeo; y, por otro lado, la reorganización de los controles fronterizos que se desplazan hacia las fronteras exteriores europeas de un modo complementario y dependiente de la supresión de los controles fronterizos en las fronteras interiores³¹.

La particularidad de la libre circulación que implica la supresión del control de las fronteras interiores es que no solo afecta a los ciudadanos de la UE, sino a todas las personas que se hallen en territorio de los Estados Miembros, independientemente de su nacionalidad o condición de trabajador. Es por ello que debía darse una respuesta comunitaria de conjunto a la cuestión de las nuevas fronteras exteriores europeas y a todo lo que ello implicaba, sobre todo en relación con las modalidades de control y acceso a territorio europeo, siempre entendidas como medidas de acompañamiento para garantizar el objetivo principal de la supresión del control de las fronteras interiores. Por tanto, se configuró un nuevo cinturón fronterizo exterior complementado con la previsión de un régimen común de visados, extranjería e inmigración, cuya regulación comunitaria compartiría lugar con el Derecho Internacional y los ordenamientos jurídicos estatales³².

Así, la configuración de un *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, introducido por el Tratado de Ámsterdam y reconfigurado con el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, trata de homogeneizar y comunitarizar progresivamente cuestiones que están directamente afectadas por el cruce de fronteras exteriores del nuevo modelo europeo de fronteras. Dentro

²⁹ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Las fronteras de la Unión – el *modelo europeo* de fronteras, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 12, 2002, p. 326.

³⁰ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Control de fronteras y Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 7, 2003, p. 77.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

del marco del Capítulo 2 del TFUE sobre “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”, los Estados miembros se comprometen a garantizar las tres políticas esenciales que están especialmente vinculadas a la supresión de los controles de fronteras en el interior, y al cruce de las fronteras exteriores: a) refuerzo del control de fronteras exteriores y la progresiva instauración de un sistema integrado de gestión (art. 77.1.b y c TFUE); b) desarrollo una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal (art. 78 TFUE); y c) la puesta en común de la gestión eficaz de los flujos migratorios, la prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos (Art. 79.1) Siempre bajo el compromiso inquebrantable de cumplir con el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros (art. 80 TFUE).

Por otro lado, durante el desarrollo político del modelo de fronteras Schengen, la implementación de la política relacionada con la gestión de la inmigración y el control de las fronteras exteriores se ha visto cada vez más definida por el interés en su dimensión exterior, así como por la necesidad de incluir un enfoque global de la movilidad migratoria dirigida hacia las fronteras exteriores de la UE que integre a los terceros países de origen y tránsito, con el objetivo de tratar las causas profundas de la inmigración³³. Se interrelaciona el control de las fronteras terrestres con el control de la inmigración: antes de que las personas migrantes lleguen a la frontera europea para solicitar su entrada, es mejor prevenir que salgan del país tercero en cuestión³⁴, por ello, con la ayuda de las autoridades locales y de los transportistas aéreos, terrestres o marítimos, se traslada fuera de la frontera la comprobación de la legalidad del movimiento de las personas antes de que se embarquen en la ruta que les llevaría a Europa. Como ya adelantó la Comisión en su comunicación relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal,

“toda acción destinada a contrarrestar los flujos migratorios irregulares debe llevarse a cabo lo más cerca posible de las personas en situación irregular concernidas, la UE debe promover y apoyar acciones en los países de origen y tránsito, teniendo en cuenta la política europea de derechos humanos”³⁵.

³³ Véase TEMPRANO ARROYO, H., “Using EU Aid to Address the Root Causes of Migration and Refugee Flows”, *European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 2019.

³⁴ ZAPATA BARRERO, R., “The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n° 2, 2013, p. 2.

³⁵ Doc. COM (2001) 672 final, de 15.11.2001, p. 3.

La vinculación entre inmigración, asilo y control de fronteras con respecto a la necesidad de cooperar para el desarrollo de los países de origen y tránsito ha sido una constante en continua evolución en dos aspectos fundamentales: la cooperación al desarrollo de los Estados de origen para abordar las causas profundas de la inmigración; y la necesidad de llevar a cabo acuerdos con terceros países en cuestiones relacionadas con el asilo, la inmigración y, en mayor medida, el retorno. La dimensión externa de estos enfoques se refleja también en derecho originario. El art. 77 del TFUE sobre controles de fronteras no contiene un párrafo específico sobre cooperación con terceros Estados. Sin embargo, dentro del apartado c) sobre la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, la Comisión ha indicado que la Gestión Integrada de Fronteras incluye también medidas de cooperación en terceros países de origen y tránsito de la inmigración³⁶, y se recoge de igual manera en el art. 4 del Reglamento 2016/1624/UE por el que se crea la Agencia Europea de Fronteras y Costas como uno de los elementos de la gestión integrada de fronteras será: f) cooperación con terceros países, especialmente en los países vecinos y países de origen y/o tránsito para la inmigración irregular, a través del art. 54 del Reglamento Frontex; y h) el retorno de nacionales de terceros países, según los arts. 27 a 33 del Reglamento Frontex. El art. 78.2.g) TFUE incluye dentro de las medidas relativas al sistema europeo común de asilo que se pueden adoptar con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal. Sin embargo, se entiende que no es una competencia externa como tal, sino un objetivo propio de la competencia interna de la que se deduce una competencia explícita externa en materia de asilo³⁷. En materia de gestión migratoria sí que se recoge una competencia explícita transferida a la UE, pues el art. 79.3 TFUE admite que la propia Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no

³⁶ COM (2008) 69, Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la Unión Europea, de 13.02.2008. Véase ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La gestión integrada de las fronteras exteriores marítimas de la UE: un análisis de la Agencia Europea de Fronteras y Costas”, en Lirola Delgado, I., García Pérez, R. (Eds.), *Seguridad y Fronteras en el Mar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 149-176, véase también SÁNCHEZ LEGIDO, A., “Externalización de controles migratorios... *op. cit.*”

³⁷ GARCÍA ANDRADE, P., MARTÍN, I., y MANANASHVILI, S., “EU cooperation with third countries in the field of migration”. *Bruselas, Parlamento Europeo*, PE 536.469. Sobre esta cuestión puede verse GARCÍA ANDRADE, P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Valencia, 2015.

cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros. En el ámbito de la acción exterior de la UE, la dimensión exterior de la política migratoria de la UE se ha servido fundamentalmente de la cooperación para el desarrollo (arts. 208 a 214 TFUE) y de los acuerdos internacionales (216 a 219 TFUE).

3.2. *La deslocalización de las funciones de frontera*

El fenómeno de la deslocalización de las funciones de control fronterizo y sus efectos más allá de las fronteras de los países que se consideran de destino, ha sido una cuestión ampliamente analizada por la doctrina desde diversos enfoques conceptuales, teóricos, políticos y jurídicos. Los motivos por los que los Estados utilizan este tipo de mecanismos son muy variados. Las propias instituciones de los Estados de destino afirman que gestionar la inmigración clandestina lo más cerca posible del país de origen de inmigrantes y refugiados, contribuye a la visión humanitaria de evitar que personas en situación de vulnerabilidad se embarquen en viajes peligrosos conducidos por redes de tráfico³⁸, interrelacionando necesariamente el objetivo de frenar la inmigración ilegal con el de salvar la vida de los migrantes, en cumplimiento con los derechos humanos y el Estado de derecho³⁹. De este modo, se protegería también el propio sistema de protección internacional de los Estados de destino, pues consideran que el tráfico de personas puede llevar al mal uso de los procedimientos establecidos para determinar la condición de los refugiados, y amenaza con reducir su capacidad de ofrecer asilo y protección⁴⁰.

La deslocalización del control de fronteras implica la proyección de instrumentos de control y de funciones propias de fronteras más allá de esta, en diferentes lugares y espacios de los territorios europeos y de otros países limítrofes, y todas hacen referencia a problemáticas extraterritoriales del ejercicio de funciones de frontera, en los márgenes o fuera del territorio de

³⁸ Véase, por ejemplo, Comunicación de la Comisión: “Una Agenda Europea de Migración”. COM (2015) 240 final, 13 de mayo de 2015; Consejo Europeo: Conclusiones adoptadas en la reunión de 28 de junio de 2018, Bruselas (EUCO 9/18), entre otros.

³⁹ MORENO-LAX, V., y LEMBERG-PEDERSEN, M., “Border-induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalization”, *Questions of International Law, Zoom-in*, n° 56, 2019, p. 10.

⁴⁰ Programa del Comité Ejecutivo del ACNUR, EC/EC/50/SC/CRP.17, “La interceptación de solicitantes de asilo y refugiados: el marco internacional y recomendaciones para un enfoque integral”, 9 de junio de 2000.

la Unión⁴¹. Esta reorientación geográfica puede ser jurídicamente decisiva, aunque exista la creencia de que pueden quedar exentos de responsabilidades internacionales cuando las medidas se adoptan bajo la jurisdicción de las autoridades de otros países⁴².

El denominador común se encuentra en que los efectos de las políticas desterritorializadas se sitúan o inciden en un espacio físico o político ubicado fuera de los límites fronterizos del territorio y de la entidad objeto de análisis (el Estado de destino)⁴³. Sin embargo, es frecuente que se utilicen conceptos diferentes para describir esa misma realidad. Las expresiones más utilizadas por la doctrina oscilan entre externalización y extraterritorialización de determinadas funciones de control fronterizo, de medidas y acciones sobre inmigración y gestión de flujos migratorios, así como de funciones vinculadas al derecho de asilo⁴⁴. Sin embargo, ciertas denominaciones que se utilizan para describir contenidos dispares pueden conllevar además un tratamiento jurídico diferente si se quiere analizar esta cuestión desde el punto de vista del Derecho internacional y los derechos humanos.

Sin perjuicio de otras conceptualizaciones⁴⁵, utilizaremos el concepto de *externalización* que aporta Del Valle Gálvez, para poder adecuar y desa-

⁴¹ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: frontera y desterritorialidad en las puertas de Europa”, en S. Ripol Carulla (coord.) *Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa, Colegio Notarial de Cataluña*. 2019, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, p. 104.

⁴² GAMMELTOFT-HANSEN, T. y HATHAWAY, J., “Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence”. *Columbia Journal of Transnational Law*, 53 (2), 2015, p. 249.

⁴³ Tal y como refiere Nagore Casas, algunos de los términos utilizados por la doctrina inciden en el aspecto del ámbito espacial al que se extienden las actuaciones, es decir, en su carácter “extraterritorial”, “externo” o “remoto”, mientras que otros destacan el elemento de “externalización”, “subcontratación” o ejecución de las actividades por sujetos privados independientes del Estado. NAGORE CASAS, M., “The instruments of pre-border control in the EU: A new source of vulnerability for asylum-seekers?”, en European Commission – FRAME, 31.05.2016, p. 31.

⁴⁴ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: frontera y desterritorialidad... *op. cit.* p. 106.

⁴⁵ Por ejemplo, Moreno-Lax y Pedersen utilizan el concepto de externalización aplicado al caso del control de las fronteras europeas como “el conjunto de procesos mediante los cuales los agentes europeos y los Estados miembros complementan las políticas de control de la migración a través de sus fronteras territoriales con iniciativas que realizan ese control extraterritorialmente y a través de otros países y órganos en lugar de los propios” MORENO-LAX, V., y LEMBERG-PEDERSEN, M., “Border-induced displacement... *op. cit.* Mitsilegas incardina las medidas de *extraterritorialización* dentro del marco teórico de la “prevención de la justicia” (Preventing Justice paradigm), para referirse al ejercicio de los poderes del Estado que previenen “futuros actos que constituirán amenaza de seguridad”, MITSILEGAS, V., “The Security Union as a Paradigm

rollar teóricamente la cooperación entre la UE, el ACNUR y la OIM. A través de la externalización, se desterritorializarían las funciones de frontera pero sin la presencia ni ejercicio directo de actividades de control por agentes públicos de los Estados miembros, sino que son los terceros estados u otras organizaciones internacionales los que llevan a cabo determinadas funciones de control fronterizo y política migratoria (vigilancia de fronteras, detención y devolución de inmigrantes, procesos de regularización y permisos de residencia a inmigrantes) 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 UE o sus Estados⁴⁶.

Este concepto de externalización quedaría englobado en el término general de desterritorialidad, entendida como 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”⁴⁷, y se contrapone al término de *extraterritorialidad*, en la que, a diferencia de la externalización, sí se requeriría la presencia o ejercicio por agentes públicos de los Estados miembros de la UE de ciertas actividades o funciones de control en el territorio de Estados terceros⁴⁸, algo que no ocurre en el caso de la cooperación entre el ACNUR, la OIM y la UE.

of Preventive Justice: Challenges for Citizenship, Fundamental Rights and the Rule of Law”, en S. Carrera, and V. Mitsilegas (eds.), *Constitutionalising the Security Union: Effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2017, Bruselas, pp. 6-8. Rijpma y Cremona, por su parte, entienden que no todas las políticas migratorias de la UE que despliegan efectos fuera del territorio de la Unión entran dentro del término “externalización” desde su concepción más económica. Los autores prefieren utilizar “extraterritorialización” para hacer referencia a aquellos mecanismos políticos y jurídicos por los que la UE trata de alejar (*push back*) sus fronteras exteriores, o a las medidas que gestionan estas fronteras exteriores en la distancia, para controlar los flujos migratorios no deseados. Este término incluiría las medidas por las que la Unión y sus Estados miembros tratan no solo de prevenir que nacionales no-comunitarios salgan de sus países de origen, sino también que, en el caso de que consigan salir, dejarlos lo más cerca posible de esos países, pero en cualquier caso fuera del territorio de la UE. Además, dentro de este término en la forma utilizada por Rijpma y Cremona, incluye medidas que aseguran que, si los migrantes logran entrar en territorio europeo, serán repatriados o devueltos a “terceros países seguros”, RIJPMMA, J., y CREMONA, M., “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law”, European University Institute, Working Paper LAW No. 2007/01, p. 12.

⁴⁶ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Refugiados y crisis migratorias: frontera y desterritorialidad... *op. cit.* p. 107.

⁴⁷ *Ibid.* p. 106.

⁴⁸ *Ibid.* p. 108.

Inspirado en el mundo económico y empresarial, el concepto de externalización constituiría la “transferencia del funcionamiento de un negocio a una entidad externa, requiriendo cierto grado de coordinación y confianza mutua entre el ente externalizador y esta entidad externa”⁴⁹. Biondi utiliza una metáfora similar para explicar el mismo concepto: aplicando esa definición puramente económica del concepto de externalización, compara a la UE como una gran empresa que contrata a los Estados *subsidiarios* para trabajar de acuerdo a un interés común (la gestión migratoria). En este caso, lo que se pretende conseguir a través de esta especie de contratación es la deslocalización de las funciones de frontera hacia terceros países de origen y tránsito⁵⁰, o lo que autores como Hathaway conocen como “responsabilidad común pero diferenciada”: si la mayor parte de inmigrantes y refugiados se concentra en las regiones de origen y son los que asumen la responsabilidad de su protección física, los Estados de destino (más desarrollados) deben asumir el papel de apoyo y financiación a los sistemas de protección de estas regiones⁵¹.

El concepto de externalización pone el foco en el elemento relacional⁵², es decir, en los sujetos que intervienen en la deslocalización de las funciones de frontera. Seguiría haciendo referencia a una medida situada en un espacio extraterritorial (desterritorialización) pero con el plus de que el Estado miembro o la UE no ejercería ningún tipo de control directo en el terreno (extraterritorialidad), sino que dejaría esta responsabilidad a otros sujetos, ante la posibilidad indeseada de quedar vinculados por el nexo causal de la jurisdicción por el ejercicio de control de los agentes públicos de la UE o sus Estados miembros fuera de su territorio⁵³. El espectro

⁴⁹ RIJPM, J., y CREMONA, M., “The Extra-Territorialisation of EU Migration...” *op. cit.* p. 12.

⁵⁰ BIONDI, P., “Externalization of the EU’s Southern Border in Light of the EU/Libya framework agreement: lawful alternative or a Neo-Refoulement Strategy?” *International Constitutional Law Journal*, 6, p. 149.

⁵¹ HATHAWAY, J. C., “Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?”, *Law Quad. Notes* 41, n° 3, 1998, p. 108.

⁵² MORENO-LAX, V., y LEMBERG-PEDERSEN, M., “Border-induced displacement... *op. cit.*; ZAIOTTI, R., “Mapping Remote Control: The Externalization of Migration Management in the 21st Century”, en Zaiotti, R. (ed.), *Externalizing Migration Management*, Routledge, 2016, p. 9.

⁵³ MITSILEGAS, V., “Extraterritorial immigration control, preventive justice and the rule of law in turbulent times: lessons from the anti-smuggling crusade”, en Carrera, S., Santos Vara, J., y Strik, T., *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis, Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Elgar, 2019, p. 292.

de los actores, ajenos a los Estados UE/UE, que pueden intervenir son variados: los gobiernos de terceros Estados y sus propios agentes nacionales, organizaciones internacionales o entidades privadas; y pondría el foco en *quién* aplicaría la medida de desterritorialización. En nuestro trabajo nos centraremos en las organizaciones internacionales que, como hemos visto, tienen competencia en materia de protección y asistencia a inmigrantes y refugiados: el ACNUR y la OIM. Contemplaremos, además, dos patrones distintos en la externalización que se produce según los objetivos de la cooperación entre estas organizaciones internacionales y la UE: externalización *directa*, por la que la organización internacional ejerce funciones que, en teoría, corresponderían a los Estados, y por la que se cede la responsabilidad de gestionar funciones inherentes al control de fronteras, la inmigración y el asilo; y, externalización *indirecta*, por la que no se cede ninguna acción concreta que tenga que ver con las funciones de frontera, sino que las organizaciones internacionales aplican programas financiados por la UE para intentar reforzar las capacidades de un Estado, para que sean ellos los que más eficientemente gestionen la inmigración y puedan hacerse cargo de refugiados y migrantes.

4. LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE, EL ACNUR Y LA OIM EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN Y EL ASILO

Las organizaciones internacionales con competencias en inmigración y protección internacional han tenido una importancia clave en el contexto de la llamada crisis de refugiados del Mediterráneo. El papel que han jugado el ACNUR y la OIM, desde una posición fundamentalmente de apoyo tanto a la UE y sus Estados miembros como a los países de origen y tránsito en el terreno, ha sido clave para hacer efectivas las orientaciones políticas de la UE con respecto a la gestión del control de fronteras, la inmigración y la protección internacional⁵⁴. Particularmente, el ACNUR y la OIM han cooperado técnica y operativamente de manera intensa con la UE, los Estados miembros y especialmente las Agencias UE, como Frontex y la EASO en el territorio de los considerados *frontline States*, sobre todo para desarro-

⁵⁴ Llegándose a considerar como “socios cruciales en la aplicación de la dimensión externa de las políticas europeas” LAVENEX, S., “Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, p. 10.

llar la actividad en los *hostpots*. También han ejercido esta función en terceros países, pero en este caso, como veremos a continuación, la labor ha sido patrocinada mayormente por la propia Unión a través de mecanismos financieros de cooperación. La expansión de las actividades de las organizaciones internacionales se ha centrado cada vez más en la gobernanza y gestión de la inmigración desde la premisa de que esta debe mantenerse bajo control, lo que ha llevado a autores a pensar que estas organizaciones internacionales participan y contribuyen a reforzar el enfoque securitario y de prevención de la inmigración⁵⁵, a través de su cooperación con la UE y sus Estados miembros.

En efecto, la labor que ya realizaban en conjunto la OIM y el ACNUR, pero que se ha visto reforzada e intensificada por la cooperación con la UE, lleva a considerar que, de un modo u otro, también favorecen e intensifican la externalización del control de los flujos migratorios, de la inmigración en sí y de los procesos relacionados con la protección internacional hacia países de origen y tránsito⁵⁶, en los términos que hemos analizado anteriormente, y de forma tanto directa como indirecta, como si se tratara de “una especie de agencia de ejecución, para que la nueva estrategia europea reciba un barniz de legitimidad internacional”⁵⁷. Analizaremos, en primer lugar, la evolución que ha tenido la cooperación entre la UE, sobre todo con el ACNUR y, en menor medida con la OIM, a lo largo del desarrollo de la dimensión exterior de la política europea de control de fronteras, asilo e inmigración y, posteriormente, el estado actual de la misma tras el punto de inflexión ocasionado con la llamada crisis de refugiados, a partir de la cual la relación con ambas organizaciones por igual se ha visto notablemente intensificada.

⁵⁵ ROSSI, R., “The role of the International Organization for Migration and the UNHCR...” *op. cit.* p. 370.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ “Todo parece, además, indicar que el ACNUR acabará convirtiéndose en el gran aliado de la Unión, incluso en una especie de agencia de ejecución, para que la nueva estrategia europea reciba un barniz de legitimidad internacional. El acuerdo llamado estratégico de 15 de febrero de este año[...] establece con claridad que sólo habrá cooperación financiera en caso de que exista “valor añadido respecto de la acción de la Comunidad, impacto considerable, interés común y capacidades adecuadas” PERALES, L. “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de los flujos migratorios: non-refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006, nota al pie 30, p. 11. El autor refiere al Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Europea, del 15 de febrero de 2005.

4.1. *La cooperación institucional entre la UE, el ACNUR y la OIM en la dimensión exterior de la política europea sobre inmigración y asilo*

El ACNUR posee una oficina de enlace en Bruselas desde 1990 y, desde entonces, ha mantenido estrechos contactos y un continuo trabajo conjunto en aras de armonizar la legislación de los Estados miembros en materia de asilo y refugio. La Declaración 17 del Tratado de Ámsterdam⁵⁸ establece que los Estados miembros deberán consultar al ACNUR en todo aquello relacionado con el estatuto de refugiado y el derecho de asilo, siendo la única institución internacional cuyo rol consultivo se explicita literalmente en el derecho originario de la UE⁵⁹.

El primer escalón del que parte el desarrollo institucional de la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo post-Tratado de Ámsterdam, se sitúa en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, donde se expresaba que la colaboración con países de origen debía ser uno de los elementos principales que compusiera la política interna europea de inmigración y asilo⁶⁰, ya que para tratar las causas profundas de la inmigración, debían tratarse primordialmente los problemas “políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito”, luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo y prevenir los conflictos en los países de origen y tránsito. En estas conclusiones se incluyó expresa referencia a la importancia de consultar al ACNUR en el ámbito del SECA. Su rol en los inicios del proceso de integración de la UE estaba centrado en servir de apoyo a las instituciones europeas para el desarrollo de su propia legislación en materia de asilo y refugio. Sin embargo, su labor se fue incorporando poco a poco en la in-

⁵⁸ Declaración sobre el artículo 73 K del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: “se entablarán consultas sobre cuestiones relativas a la política de asilo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con otras organizaciones internacionales pertinentes”. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 340, 10 de noviembre de 1997.

⁵⁹ La implicación del ACNUR en la política europea sobre asilo y refugio *ad intra* ha sido fundamental desde su perspectiva, sobre todo, de supervisión y asesoramiento, pues su labor se ha fundamentado en aconsejar a las instituciones europeas y a los Estados miembros en cuanto a las obligaciones internacionales que tienen en materia de asilo y refugio, particularmente. A este fin, el Alto Comisionado publica recomendaciones, informes legales y comunica otras propuestas políticas y legislativas durante el procedimiento de negociación en el marco de la Unión, para asegurar el respeto del derecho internacional sobre el refugio. GUILD, E., y MORENO-LAX, V., “Current Challenges regarding the International Refugee Law, with focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, n° 53, septiembre 2013, p. 4.

⁶⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, párr. 11 y 12.

ciente dimensión exterior de la política europea sobre inmigración y el asilo, la vinculación inmigración y desarrollo, y el consiguiente refuerzo de la cooperación con terceros países de origen y tránsito⁶¹.

El Programa de la Haya para el periodo 2005-2009⁶² desarrollaría la dimensión exterior del asilo y la inmigración que sucintamente se expuso en Tampere, abogando por la asociación con terceros países con el objetivo de mejorar su capacidad de gestión de la inmigración y de protección de los refugiados, a la vez que se presta apoyo en la prevención de la inmigración ilegal, y se apela a la coherencia entre las políticas sobre inmigración, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria⁶³. La cooperación entre el ACNUR y la UE, enfocada en los terceros países de origen y tránsito, se hizo expresa con este Programa en dos aspectos: la UE solicitaría asesoramiento sobre la tramitación conjunta de las solicitudes de asilo fuera del territorio de la UE (procedimiento europeo extraterritorial de solicitudes de asilo)⁶⁴; y su participación en los recién diseñados Programas Regionales de Protección⁶⁵ europeos en terceros países, cuya labor se basaría en el apoyo de estos para que adopten “buenas prácticas” sobre protección internacional de solicitantes de asilo⁶⁶.

Con la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el ACNUR y la Comisión Europea, del 15 de febrero de 2005, se institucionalizaría la cooperación integral con el ACNUR. Ambas instituciones se comprometían a desarrollar planes de acción conjunta para promover el respeto

⁶¹ Comisión Europea, Comunicación sobre la construcción de una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios, COM (2001) 231 final. Bruselas, 2 de mayo de 2001.

⁶² El Programa de la Haya se adjunta como anexo a las conclusiones del Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, Anexo I.

⁶³ Párr. 1.6.2.

⁶⁴ Esta propuesta fue objeto de críticas por parte del ACNUR, sociedad civil, ONGs y rechazada por terceros países. GARLICK, M., “The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?” en *International Journal of Refugee Law*, n° 18 (3-4), 2006 p. 619.

⁶⁵ Comisión Europea, Comunicación sobre los Programas Regionales de Protección, COM (2005) 388, 1 de septiembre de 2005.

⁶⁶ PAPAPOPOULOU, A., “Regional protection programmes: an effective policy tool?”, *ECRE Discussion Paper*, enero 2015, La participación del ACNUR en los Programas Regionales de Protección sigue siendo controvertida, ya que se teme que los países en los que se establezcan se acaben considerado como terceros países seguros por la UE, para que los Estados miembros puedan rechazar las solicitudes de asilo de las personas que los cruzaron durante su exilio. VAN DESSEL, J., “International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy: the Role of the IOM and the UNHCR in Niger”, *European Journal of Migration and Law*, n° 21, 2019, p. 450.

del derecho internacional sobre refugiados en terceros países y cooperar en la identificación de soluciones duraderas para refugiados en sus territorios⁶⁷. Para ello se llevarían a cabo reuniones regulares entre ambas instituciones, se establecería una cooperación a todos los niveles, incluyendo a terceros países y, fundamentalmente, se nutriría de una estrecha cooperación financiera en el marco de los instrumentos comunitarios existentes⁶⁸.

En diciembre de 2005, el Consejo Europeo adoptó el Enfoque Global de la Migración⁶⁹, centrado en África y el Mediterráneo, donde se volvería a reiterar la asociación estratégica entre el ACNUR y la UE para compartir experiencias sobre cómo trabajar con países de África, con el propósito de apoyar a la capacitación de terceros países para proteger a los refugiados. Con ello, comenzaron a financiarse con fondos europeos proyectos en terceros países que eran directamente ejecutados por el ACNUR⁷⁰. El Enfoque Global de la Migración de 2005, fue sustituido por el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad⁷¹, convirtiéndose en el marco general de la Política Exterior de la Migración de la UE⁷² de referencia para el diálogo y la cooperación con terceros países en estas esferas. Además de reiterar la relación entre cooperación al desarrollo de terceros países de origen y tránsito como prioridad para la política interior de la UE⁷³, se deja explícito que el objetivo principal es colaborar financieramente en el desarrollo de las capacidades de control de las fronteras de los países socios, reforzar sus sistemas de asilo y su legislación nacional en materia de protección internacional⁷⁴. No se hace mención de la posibilidad de llevar el procesamiento de solicitudes de asilo fuera del territorio de la UE, pero vuelve a apelar a los Estados miembros a que utilicen los Programas Regionales

⁶⁷ Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Europea, del 15 de febrero de 2005, párr. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, párr. 4.

⁶⁹ Consejo de la UE, Enfoque global de la migración: Medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, 15582/05, Bruselas, 13 de diciembre de 2005.

⁷⁰ Se financiará asimismo un proyecto ejecutado por ACNUR para las actividades de protección en todos los países del sur y el este del Mediterráneo: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Jordania, Siria y el Líbano. Comisión Europea, Comunicación sobre el Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración. COM(2006) 735 final párr. 3.5.

⁷¹ Comisión Europea, "El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad", COM(2011), de 18 de noviembre de 2011.

⁷² *Ibid*, p. 5.

⁷³ *Ibid*, p. 19.

⁷⁴ *Ibid*, p. 6.

de Protección en países como Egipto, Túnez y Libia⁷⁵, y a que se comprometan con el reasentamiento en Europa que, en cualquier caso, se deja a voluntad de los propios Estados.

Debido a la situación crítica de los solicitantes de asilo y refugiados procedentes de Siria, los Programas Regionales de Protección evolucionaron en 2012 hacia los Programas Regionales de Protección y Desarrollo⁷⁶, con el objetivo de integrar en el instrumento existente un fuerte componente de desarrollo para mejorar también las oportunidades económicas y la capacidad de subsistencia de las poblaciones vulnerables, mediante la generación de empleo y el desarrollo empresarial⁷⁷. Inicialmente fue creado para apoyar al Líbano, Jordania e Irak, pero se han extendido a países del Norte de África y del Cuerno de África⁷⁸. Los Programas Regionales de Protección y Desarrollo para el Norte de África se constituyeron bajo el marco financiero del Fondo de Asilo, Migración e Integración⁷⁹ y prestan apoyo *a través de las organizaciones internacionales* a la creación de capacidad en terceros países, mejorando los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y las condiciones de recepción de los migrantes más vulnerables, y participando en las tareas relacionadas con el retorno voluntario desde los países de tránsito hacia los países de origen⁸⁰. En este caso la OIM se constituye como una organización asociada en la ejecución de este programa junto con el ACNUR⁸¹. Por ejemplo, en el caso de la

⁷⁵ *Ibid*, p. 19.

⁷⁶ Comisión Europea, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Hacia un enfoque global de la UE para la crisis en Siria”, JOIN(2013) 22 final, de 24 de junio de 2013.

⁷⁷ “While this kind of support is obviously motivated by the hope to have less asylum seekers coming to the EU or even the possibility to send them back to third countries that could be considered as safe precisely because of their efforts in the field of asylum, these developments can also be considered positively from the point of view of refugees as they may represent more easier possibilities to find asylum” GARCÍA ANDRADE, P., MARTÍN, I., y MANANASHVILI, S., “EU cooperation with third countries in the field...”, *op. cit.* p. 42. También PAPAPOULOU, A., “Regional protection programmes...”, *op. cit.* p. 14.

⁷⁸ Comisión Europea, Regional Development and Protection Programmes in North Africa projects’ implementation, 27 de abril de 2020.

⁷⁹ Reglamento (UE) n ° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n ° 573/2007/CE y n ° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo, *DOUE* L 150, de 20 de mayo de 2014.

⁸⁰ Comisión Europea, Regional Development and Protection ... *op. cit.*

⁸¹ OIM, Regional Development and Protection Programme for North Africa (RDPP NA).

acción llevada a cabo en Libia, la actividad se reparte de tal manera que el ACNUR se haría cargo de la identificación de solicitantes de asilo y refugiados y de asistir a quienes entran en el marco del reasentamiento; mientras que la OIM se encargaría de la impartición de cursos de capacitación sobre operaciones de primeros auxilios en el mar, desarrollo de los procedimientos de control de los migrantes y de la asistencia a las autoridades libias mediante la prestación de un sistema de registro electrónico para la inscripción y el registro inicial de las personas migrantes⁸².

Por otro lado, la OIM ya incluía la relación entre inmigración y desarrollo entre sus prioridades desde su creación, mucho antes que la UE incorporara la dimensión exterior a su política migratoria; lo que ha llevado a pensar que la UE se ha inspirado en este discurso internacional de cooperación al desarrollo-inmigración para incorporarlo a los objetivos de control de la inmigración que nunca han perdido el enfoque securitario⁸³. También ha participado en los procesos consultivos regionales sobre migración, siendo la OIM un intermediario líder encargado de proveer apoyo administrativo y técnico⁸⁴. A pesar de que se unen países de África con percepciones similares y con una visión regional común sobre la cuestión de la inmigración, “la capacitación, la creación de una secretaría, la creación de foros, el establecimiento de programas y la difusión de conocimientos” dentro de estos grupos, son todos impulsados desde el exterior⁸⁵, por lo que estos procesos regionales de diálogo constituirían una forma más de cooperación plurilateral en la dimensión exterior de la política migratoria de la UE que, si bien es ejecutada principalmente por la OIM, contribuye a una mayor difusión y diseminación de un enfoque europeísta en la gestión de los flujos migratorios⁸⁶.

De forma conjunta, el ACNUR y la OIM han aplicado en el territorio de terceros países proyectos y programas que son financiados con fondos de ti-

⁸² Comisión Europea, Fact Sheet “Regional Development and Protection Programme for North Africa (RDPP NA) in Libya”.

⁸³ LAVENEX, S., y RAHEL, K., “The Migration–Development Nexus in EU External Relations”, *Journal of European Integration*, n° 30(3), p. 452.

⁸⁴ En África el Diálogo sobre la Migración en el África Occidental (MIDWA), que depende de la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO), o el Diálogo sobre la Migración en el África Meridional (MIDSA), que depende de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC). Köhler, J. “What Government Networks Do in Their Field....”, p. 68.

⁸⁵ BETTS, A. “The Global Governance of Migration and the Role of Trans-Regionalism” en R. Kunz, S. Lavenex, y M. Panizzon, *Multilayered Migration Governance, The Promise of Partnership*, Routledge, 2011, p. 42.

⁸⁶ LAVENEX, S., “Multilevelling EU external governance... *op. cit.* p. 14.

tularidad europea, como son los casos del programa AENEAS (2004-2006)⁸⁷ y del Programa Temático de Cooperación con terceros países en materia de migración y asilo (2007-2008)⁸⁸, ya extintos. De acuerdo con Lavenex, con la aplicación de estos programas, los aspectos humanitarios de la política migratoria (protección internacional, lucha contra el tráfico de personas) y los proyectos que están relacionados con el desarrollo del territorio en el que se aplica, están totalmente externalizados al ACNUR y a la OIM⁸⁹.

4.2. Crisis de refugiados y cooperación internacional con el ACNUR y la OIM: una herramienta más para la externalización

Con ocasión de la llamada crisis de refugiados, se reforzó aún más la cooperación financiera entre el ACNUR, la OIM y la UE, no solo con un incremento de los fondos, sino también con la flexibilización de los mecanismos de creación de proyectos y programas. Viéndose como un elemento más de la agenda de externalización europea, la coyuntura de la situación ha promovido una mayor sinergia de sus competencias y un mayor trabajo en conjunto entre la UE el ACNUR y la OIM en el territorio de terceros países, hasta considerarse incluso como “una estructura organizativa semi-integrada”⁹⁰. Ello porque, aunque sigan constituyendo entidades jurídicas separadas, las tres organizaciones actúan bajo un sistema de organización estructurado, donde la toma de decisiones se realiza por parte de la UE y la implementación de las mismas las llevan a cabo el ACNUR y la OIM, para conseguir no solo los objetivos establecidos en la constitución de ambas organizaciones, sino también para alcanzar los intereses originalmente europeos, que ahora parece que se hayan convertido en objetivos comunes y conjuntos⁹¹.

⁸⁷ Reglamento (CE) n° 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas) *DOUE* L 080 de 18 de marzo de 2014.

⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo –Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo [COM(2006) 26 final– no publicada en el Diario Oficial].

⁸⁹ LAVENEX, S., “Multilevelling EU external governance... *op. cit.* p. 10

⁹⁰ DEN HERTOOG, L., “Implementers? The Role of International Organisations in EU Funding for External Migration Policy, *Journal of Regional Security*, n° 12(1), 2017, p. 20.

⁹¹ GEORGI, F., “For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management”, en M. Geiger y A. Pécout (eds.), *The Politics of International Migration Management*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 47-73.

Los motivos que se esgrimen para justificar y alimentar la retórica humanitaria de la política de externalización varían según las circunstancias de los países en los que se despliegan las operaciones de las organizaciones internacionales en cuestión. Como veremos a continuación, Libia se ha convertido en un país del que se debe *evacuar* a las personas migrantes que quedan atrapadas en los centros de detención y en su territorio en general, y Níger se erige como el ejemplo de la *cooperación emblemática* de la UE con terceros países⁹², por servir como lugar de recepción de personas, desde el que se gestionan los propios movimientos migratorios de quienes desean continuar su viaje hacia el norte, y por convertirse también en país de reasentamiento de quienes son evacuados desde Libia.

La Agenda Europea de Migración de 2015 incluyó, como una acción inmediata, la creación en Níger de un centro piloto polivalente “en colaboración con la OIM, el ACNUR y las autoridades nigerianas, en el que se va a facilitar información, prestar protección a nivel local y ofrecer oportunidades de reasentamiento a las personas que lo necesiten”⁹³. Este centro piloto polivalente no sería una construcción europea que se traslada al territorio de Níger y en el que funcionarios europeos desarrollaran actividades propias de frontera. Ni siquiera funcionaría como centro de procesamiento extraterritorial de solicitudes de asilo hacia la UE, sino que se utilizarían las dependencias ya existentes de la OIM en Níger⁹⁴ para llevar a cabo nuevas y reforzadas actuaciones por la OIM con la colaboración del ACNUR y las autoridades nigerianas, financiadas desde fuera con fondos de la UE. Este centro ejercería de lugar de recepción donde se llevaría a cabo el registro de inmigrantes, se les sensibilizaría sobre las posibilidades de éxito de continuar con su ruta hacia la UE, y desde donde se tramitarían los retornos voluntarios hacia los países de origen⁹⁵.

⁹² Comisión Europea, Comunicado de Prensa, 13 de junio de 2017, Marco de Asociación en materia de Migración: Un año después, la Comisión informa sobre los resultados y las lecciones aprendidas.

⁹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración. COM(2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015, p. 6.

⁹⁴ OIM, “OIM Opens Agadez Transit Centre in Niger Desert”, 14 de noviembre de 2014. Respuesta del entonces Comisario Sr. Avramopoulos a una cuestión parlamentaria, de 18 de febrero de 2016 (E-014909/2015): “The project aims at supporting and further enlarging the already existing migrant resource centre managed by the IOM”. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-014909-ASW_EN.html

⁹⁵ Cumbre de la Valeta sobre Inmigración de 11 al 12 de noviembre de 2015, Declaración Política y Plan de Acción.

El panorama de la financiación experimentó una gran transformación como consecuencia de la crisis de los refugiados y por la necesidad de flexibilizar los mecanismos existentes⁹⁶, considerándose como una de las principales opciones por la Comisión Europea⁹⁷. Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo de los mecanismos financieros ya existentes pero reforzados, o creados *ex novo* para la situación de crisis⁹⁸, la OIM y el ACNUR han visto su financiación incrementada por los fondos financieros europeos en programas específicos y generales, como es el caso del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (EUTF, por sus siglas en inglés). Este mecanismo constituye el instrumento financiero creado *ad hoc* para abordar las causas profundas de la inmigración irregular en África, en el contexto de la crisis de refugiados⁹⁹. Es fruto de la Cumbre de la Valeta de 2015 y nació con el objetivo de solventar la fragmentación de los presupuestos de la Unión en materia de inmigración. Los proyectos financiados por el EUTF para África no se aplican exclusivamente por el ACNUR y la OIM; es decir, no constituyen el único canal de aplicación de los fondos europeos, pues existe una gran variedad de actores no gubernamentales, instituciones nacionales de los países receptores y organizaciones internacionales con competencias en ámbitos más restringidos. Sin embargo, tal y como hemos apreciado más arriba, el ACNUR y la OIM se erigen como las principales organizaciones internacionales en cuyos objetivos fundacionales se encuentran la asistencia y protección en los ámbitos de la movilidad y la inmigración en general, así como el refugio y la protección internacional

⁹⁶ DEN HERTOOG, L., “Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy”, *CEPS Paper*, n° 95, 2016, p. 4.

⁹⁷ Una Agenda Europea de Migración. COM(2015) 240 final... *op. cit.* p. 14.

⁹⁸ Es el caso del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, el Fondo Fiduciario de la UE para la crisis siria, y el Fondo Fiduciario de la UE para los refugiados sirios en Turquía. DEN HERTOOG, L., “EU Budgetary Responses to the ‘Refugee Crisis’: Reconfiguring the Funding Landscape”, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n°. 93, mayo 2016, p. 3.

⁹⁹ Comisión Europea: “On the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa Commission”, C(2015) 7293 final, de 20 de octubre de 2015. Los cuatro objetivos estratégicos del EUTF para África están directamente relacionados con la cooperación al desarrollo y a la capacitación de las estructuras nacionales de terceros países para la gestión de la inmigración, el control de fronteras y la protección internacional: mayores oportunidades económicas y de empleo; fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y, en particular, de las más vulnerables, incluidos los refugiados y otras personas desplazadas; mejor gestión de la inmigración en los países de tránsito y destino y mejor gobernanza y prevención de conflictos y reducción de los desplazamientos forzados y la migración irregular. Altai Consulting for the European Union, “EUTF Monitoring and Learning System SLC”, yearly 2019 report, p. 6, nota 7.

en particular. Por ello, este instrumento funciona como marco financiero para implementar acciones y proyectos que se aplican tanto en conjunto entre la OIM y el ACNUR, como por separado, llegando a rayar el ejercicio de ciertas funciones que se pueden considerar como específicas de controles de fronteras, de las que se beneficia la Unión y que ejecutan las organizaciones internacionales¹⁰⁰.

La situación cada vez más insostenible en Libia forzó en 2017 una reunión de urgencia entre los representantes de la Unión Africana, la UE, las Naciones Unidas, en la que se decidió establecer un Grupo de Trabajo Conjunto (*Joint Task Force*) para coordinar los esfuerzos de las tres organizaciones, con la colaboración del Gobierno de Acuerdo Nacional de Libia, en tres objetivos principales: el primero, y más urgente, facilitar los retornos voluntarios y buscar soluciones duraderas para los refugiados; el segundo, mejorar las condiciones de inmigrantes y refugiados en Libia; y, por último, luchar contra las redes de tráfico de personas. Los compromisos de las cuatro organizaciones del Grupo de Trabajo Conjunto son claramente diferenciados. El papel de la Unión Africana consiste en intercambiar información y poner en contacto a sus Estados miembros para prestar servicios consulares de identificación de sus nacionales en Libia y expedir sus documentos de viaje con el fin de acelerar los procedimientos de repatriación. La UE se encargaría de la financiación del *Emergency Evacuation Transit Mechanism* (ETM), a través del EUTF para África¹⁰¹, como instrumento de evacuación urgente de personas desde el territorio de Libia hacia otros países de África, con los que el ACNUR crea convenios¹⁰². Incluye también la participación de la OIM para asegurar la consecución

¹⁰⁰ “En el marco de los recientes instrumentos de financiación *ad hoc* a la luz de la “crisis de los refugiados”, también vemos un número cada vez mayor de proyectos que se conceden directamente a estas organizaciones sin una convocatoria de propuestas abierta” [...] habiendo [...] “una intrincada mezcla de contactos entre la Comisión y estas organizaciones a lo largo del ciclo de financiación”. DEN HERTOOG, L., “Implementers? The Role of International Organisations...” p. 19.

¹⁰¹ Programa conjunto sobre “Protección y soluciones sostenibles para los migrantes y refugiados a lo largo de la ruta del Mediterráneo central”, adoptado en diciembre de 2017 con una dotación de 125.000.000 euros del EUTF.

¹⁰² Actualmente Níger y Ruanda. ACNUR, Niger Factsheet: Emergency Transit Mechanism (ETM) – “UNHCR and the Government of Niger signed a Memorandum of Understanding (MoU) in December 2017, temporarily expanding the Niger asylum space to these refugees and asylum seekers. This MoU has been extended in February 2020 for another two-year duration”, junio de 2020. También, ACNUR, Joint Statement: Government of Rwanda, UNHCR and African Union agree to evacuate refugees out of Libya, 10 de septiembre de 2019.

de los retornos voluntarios y la reintegración en los nuevos destinos. El ACNUR identifica a los refugiados vulnerables en centros de detención en Libia, los traslada al país con el que mantienen el acuerdo, se registran y se lleva a cabo el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado. Una vez determinada la condición de refugiado, se someten a programas de reasentamiento que se llevarán a cabo conjuntamente con la OIM. En el caso de Libia en el año 2019, las evacuaciones humanitarias de personas que necesitaban protección internacional, fueron reasentadas en Italia (808), Níger (2.913), Rumania (513) y Ruanda (189)¹⁰³.

5. IMPLICACIONES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

Debemos partir de que la UE tiene el deber *constitucional* de promover los principios de la democracia, el Estado de derecho, la universalidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y la solidaridad, no solo en lo que concierne al ámbito interno de la UE (art. 2 TUE) sino también en la políticas y actuaciones de la acción exterior de la UE y sus Estados miembros, en condiciones de coherencia y bajo el pleno respeto de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) y del Derecho internacional (art. 21 TUE). La propia CDFUE en su art. 51 establece que todas las instituciones, órganos, organismos de la Unión y los Estados miembros deberán respetar los derechos, observar los principios y promover su aplicación cuando se aplique Derecho de la Unión. Los principios y derechos que vinculan a la Unión deben informar la actuación de esta y de los Estados miembros, máxime cuando estos derechos no son garantizados en otros países donde estas acciones se llevan a cabo, bien por inexistencia de asunción de obligaciones, bien por incapacidad política.

El ACNUR y la OIM (pese a que esta última no incorpora una mención explícita a los derechos humanos) realizan una labor considerada humanitaria, con el principal propósito de asistir y proteger a migrantes y refugiados. Con la eclosión de la cuestión migratoria en 2015, y también con aspiraciones humanitarias, la UE comenzaría a contribuir significativamente el incremento del despliegue de acciones de estas organizaciones internacionales en el territorio de países de origen y tránsito africanos. Sin embargo, la intención con la que se emprenden las actuaciones políticas

¹⁰³ Comisión Europea, Informe Anual del EUTF para África, 2019, p. 24.

no absuelve del cumplimiento de los derechos humanos en la práctica, es decir, lo verdaderamente deseable en un análisis de los derechos humanos son los efectos y las repercusiones, más que el fundamento o los motivos de la acción, “por muy nobles que éstos sean”¹⁰⁴.

Lo cierto es que la financiación que la UE destina a la actuación de las organizaciones internacionales proviene, precisamente, de la aplicación de herramientas dadas por el derecho de la UE: el EUTF para África incluye fondos que provienen del Fondo Europeo de Desarrollo; del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, el Instrumento Europeo de Vecindad, del Fondo de Asilo, Migración e Integración y los fondos de la Dirección General de Operaciones Europeas de Protección Civil y Ayuda Humanitaria¹⁰⁵, y además, su aplicación es auditada por el Tribunal de Cuentas de la UE¹⁰⁶. La cuestión entonces no es si la Carta se aplica territorial o extraterritorialmente¹⁰⁷, sino si una determinada actuación entra dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la UE (“scope of the Union law”) que definiría entonces el ámbito de aplicación tanto de los principios generales como de la CDFUE¹⁰⁸, ya que no pueden existir situaciones que estén cubiertas por la legislación de la UE sin que sean aplicables los derechos fundamentales; la aplicabilidad del derecho de la UE implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta¹⁰⁹. Precisamente, el art. 1.2.b del Reglamento 215/322 del Fondo Europeo de Desarrollo¹¹⁰ establece la obligación de que estos fondos deben aplicarse desde un enfoque basado en los derechos que abarque todos los derechos humanos. Las condiciones de detención/recepción en los campamentos, prisiones y centros de acogida de migrantes y refugiados, por ejemplo en Turquía, Libia y Níger, en instalaciones financiadas por la UE y/o administradas por

¹⁰⁴ MORENO-LAX, V., “EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights”, *Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union – European Parliament*, septiembre 2020, p. 47.

¹⁰⁵ Comisión Europea, Informe Anual del EUTF para África, 2019, p. 11.

¹⁰⁶ Con arreglo al art. 287.4 del TFUE. Véase Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo “Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado”.

¹⁰⁷ MORENO-LAX, V., “EU External Migration Policy...” p. 48.

¹⁰⁸ DOUGAN, M., “Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the “scope of Union law””, *Common Market Law Review*, n° 52 (5), 2015, pp. 1205.

¹⁰⁹ Case C-617/10 *Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, párr. 21. MORENO-LAX, V., “EU External Migration Policy...”, p. 21.

¹¹⁰ Reglamento 2015/322 de 2 de marzo de 2015 sobre la aplicación del 11° Fondo Europeo de Desarrollo, *DOUE L 58/1*.

personal capacitado por la UE, deben ajustarse a estas normas¹¹¹. Las intervenciones exteriores financiadas por la UE, incluso aquellas ejecutadas por el ACNUR y la OIM, son revisadas por un procedimiento externo e independiente denominado Seguimiento Centrado en los Resultados, poniendo el énfasis en los resultados de esas actuaciones¹¹² que, entre tanto, han tenido como consecuencia última la contribución del EUTF para África “al esfuerzo de reducir el número de migrantes irregulares que llegan a Europa”¹¹³, lo que supone el ejercicio de funciones de control por la UE de las actuaciones realizadas por el ACNUR y la OIM.

Sin ánimo de querer determinar la responsabilidad que se le pueda atribuir a la Unión en el caso de que, jurídicamente, existiera vulneración de derechos humanos a través de su política de externalización¹¹⁴ y cooperación con el ACNUR y la OIM, quisiéramos exponer de forma sucinta ejemplos de situaciones que se dan por causa de esta cooperación y aquellos derechos humanos que se relacionan con esas prácticas y que quedan en situación de *fragilidad*¹¹⁵ cuando permanecen en el territorio de los terceros estados de origen y tránsito del continente africano.

5.1. Control de fronteras en Níger – libertad de movimientos, derecho a salir de cualquier país y derecho a buscar asilo

El derecho de toda persona a salir de cualquier país incluso del propio, jurídicamente vinculante por su reconocimiento en el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y también reconocido en el art. 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; así como el derecho a buscar y obtener asilo del art. 12.3 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y el derecho a buscar asilo del art. 14 Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ven claramente cuestionados

¹¹¹ MORENO-LAX, V., “EU External Migration Policy...” p. 15.

¹¹² Respuesta del entonces Comisario Sr. Avramopoulos a una cuestión parlamentaria, el 1 de junio de 2017 (E-000365/2017). Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-000365-ASW_ES.html

¹¹³ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo “Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado”, p. 36.

¹¹⁴ Sobre esta cuestión puede verse SÁNCHEZ LEGIDO, A., “Externalización de controles migratorios...” *op. cit.*, p. 18-20.

¹¹⁵ DEL VALLE GÁLVEZ, A., “La fragilidad de los Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas y la Externalización / Extraterritorialidad de los controles migratorios”, en J. SOROETA LICERAS (dir.), *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*. Vol. XVIII-2018, Valencia, 2019, pp. 25-57.

con las iniciativas de Níger para controlar sus fronteras y la inmigración irregular.

En mayo de 2015, trece días después de la publicación de la Agenda Europea de Inmigración, el Gobierno de Níger aprobó una Ley relacionada con el tráfico de inmigrantes¹¹⁶, que por primera vez criminalizaba las actividades de los traficantes. Concretamente, la ley prohíbe el transporte de nacionales de terceros países desde una imaginaria “línea roja” trazada al norte de Agadez hasta la frontera sur de Libia, es decir, restringiendo la libertad de movimientos dentro de Níger, pasando de ser “la puerta del desierto” a ser una puerta casi infranqueable para inmigrantes y refugiados que intentaba dirigirse hacia el norte¹¹⁷. Por otro lado, a través de proyectos directamente financiados por el EUTF para África (Sustainable Return from Niger – SURENI¹¹⁸ y Migration Resource and Response Mechanism – MRRM¹¹⁹), la OIM desarrolló una respuesta en colaboración con las autoridades nigerianas consistente en disuadir las salidas y promover el retorno voluntario de los migrantes en tránsito¹²⁰ que se tradujo en la reducción en un 95% de las llegadas de inmigrantes desde Níger hacia la UE¹²¹ y en el rescate de 23.000 personas que se encontraban en el desierto nigeriano, desde 2015¹²².

El Relator Especial sobre los derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha expuesto las deficiencias de esta

¹¹⁶ République du Niger, 2015. Loi N° 2015-36 relative au trafic illicite de migrants. Niamey, 25 de mayo de 2015. Disponible en: https://www.unodc.org/res/cld/document/ner/2015/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants_html/Loi_N2015-36_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf

¹¹⁷ VAN DESSEL, J., “International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy... *op. cit.*, p. 444.

¹¹⁸ Comisión Europea, Document d’action Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger).

¹¹⁹ Comisión Europea, Document d’action: Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM)

¹²⁰ VAN DESSEL, J., “International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy... *op. cit.*, p. 448.

¹²¹ “Until 2016, 90% of irregular migrants travelled through the Niger to Libya and Europe. In just 2 years, Niger reduced migration flows by 95%, from over 300,000 to about 10,000 in 2018. We need to support this model and extend it to other Sahel countries following the example with Turkey, where we committed 6 billion euros to close the so-called ‘Balkan route’”. Parlamento Europeo, “European Parliament President Antonio Tajani concludes visit to Niger: calls for more EU resources and investment to support control of migratory flows in Niger and Sahel”, 18 de julio de 2018.

¹²² Comisión Europea, “Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration”, COM(2019) 481 final, p. 1.

ley en su informe de 2019, y concluye que no cumple con las normas y estándares internacionales de derechos humanos¹²³. En ella se tipifican como delito las actividades de quienes facilitan la entrada, la estancia y la salida irregulares de migrantes, incluidos los que procuran o poseen documentos de viaje o de identificación fraudulentos y transportan a los pasajeros sin documentos de viaje o de identidad válidos¹²⁴, lo que en el ámbito europeo se conoce como *sanciones a los transportistas*. Además, la ley permite la detención de los migrantes que son víctimas de tráfico ilícito, sin siquiera aclarar los motivos de dicha detención¹²⁵. Junto con las implicaciones que esta ley ha supuesto para la economía local¹²⁶, con ella se adopta un enfoque punitivo de la migración que es contraria al principio de libertad de circulación de la CEDEAO y da prioridad a la represión de la migración irregular sobre las medidas preventivas contra el tráfico ilícito de migrantes a expensas de la protección de sus derechos humanos¹²⁷. La ley, sin embargo, no ha disuadido a las personas de su deseo de migrar, sino que las ha empujado a adoptar rutas clandestinas, haciéndolas más vulnerables a los abusos y las violaciones de los derechos humanos y dificultando su acceso a los servicios de asistencia y protección¹²⁸.

5.2. *Repatriaciones y retornos voluntarios – voluntariedad y principio de non-refoulement*

El principio de *non-refoulement* se considera la piedra angular de derecho internacional de los refugiados (art. 33 Convenio de Ginebra sobre el estatuto de los Refugiados de 1951)¹²⁹, por medio del cual se prohíbe cualquier medida que suponga la exposición de cualquier persona a cual-

¹²³ Consejo de Derechos Humanos, Visita al Níger, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, UN Doc. A/HRC/41/38/Add.1, 16 de mayo de 2019, p. 8.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ VAN DESSEL, J., “International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy... *op. cit.*, p. 448.

¹²⁷ Consejo de Derechos Humanos, Visita al Níger, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, UN Doc. A/HRC/41/38/Add.1, 16 de mayo de 2019, p. 8.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Reconocido en la mayoría de instrumentos de protección de derechos humanos, tanto de forma indirecta, como el art. 3 Convenio Europeo de Derechos Humanos, el art. 7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, art. 7 del Pacto Internacio-

quier tipo de trato inhumano o donde su libertad y vida corran peligro, teniendo además aplicación extraterritorial¹³⁰. Este principio, junto los mencionados anteriormente, pueden sufrir menoscabo con los programas de retorno/repatriación voluntaria desde terceros países de tránsito hacia otros países de tránsito o hacia los países de origen de quienes se sujetan a los mismos.

La repatriación voluntaria es una de las soluciones duraderas propuestas por el ACNUR para la protección de los refugiados. Consiste en la decisión libre de una persona que se encuentra en el territorio de un país en condición de refugiada, de regresar al país del que huyó, debido a la desaparición del riesgo de ser perseguido¹³¹. El retorno voluntario se aplica fuera de la institución del refugio, y supone también la vuelta voluntaria al país de origen porque no pueden o no desean permanecer en el país de acogida. Entre los beneficiarios en el marco de la OIM se encuentran: solicitantes de asilo rechazados, migrantes desamparados, víctimas de trata y otros colectivos vulnerables¹³².

La principal cuestión que se plantea con estos programas gestionados por el ACNUR (repatriación voluntaria) y la OIM (retorno voluntario) de forma coordinada, y financiados por la UE, es acerca de su voluntariedad¹³³. Lo cierto es, sin embargo, que muchas de las personas que se acogen a estos programas lo hacen como una alternativa menos dolorosa a la indigencia continuada, o a la detención forzosa, que va a tener el desenlace en un posterior retorno obligatorio e inevitable; y, por lo general, es imposible que el retornado haga una elección informada sobre el país al que regresa¹³⁴.

nal de los Derechos Civiles y Políticos, como de forma directa, art. 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹³⁰ TEDH, (Gran Sala) Hirsi Jamaa y otros c. Italia, núm. 27765/09, 23 de febrero de 2012. 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*, n° 56, p. 145.

¹³¹ ACNUR, Manual de Repatriación Voluntaria: Protección Internacional, 1996.

¹³² OIM, Retorno voluntario asistido y reintegración, disponible en: <https://www.iom.int/es/retorno-voluntario-asistido-y-reintegracion>

¹³³ “El principio de voluntariedad es la piedra angular de la protección internacional con respecto al retorno de los refugiados”, y debe considerarse en relación con: a) las condiciones en el país de origen (que requieren una elección informada); y, b) la situación en el país de asilo (que permite una elección libre)”. ACNUR, Manual de repatriación voluntaria: Protección internacional, enero de 1996, Sección 2.4.

¹³⁴ WEBBER, F., “How voluntary are voluntary returns?”, *Institute of Race Relations*, Vol. 52(4), p. 103.

En países como Libia, el retorno voluntario queda lejos de ser una repatriación individual voluntaria desde un centro de detención donde se producen violaciones constantes de los derechos humanos, sino que se está convirtiendo en una necesidad de *evacuación colectiva*, sin haber garantizado previamente que los que son refugiados sufran serios peligros una vez retornados en países de origen sumidos en una profunda inestabilidad y, en ocasiones, incluso en conflictos armados. Amnistía Internacional, sin ir más lejos, ya anunció que es cierto que este programa puede ofrecer una salida a las personas atrapadas en condiciones inhumanas en Libia, pero estos se llevan a cabo sin un sistema que garantice el registro de refugiados y solicitantes de asilo que están detenidos, o un marco legal que les permita solicitar asilo¹³⁵.

En Níger, la OIM afirma que su programa de retorno voluntario asistido se basa en la ausencia de presión física o psicológica para inscribirse en el programa; y en la necesidad de que sea una decisión basada en información oportuna, imparcial y fiable. Sin embargo, el Relator Especial sobre los derechos humanos ha informado que, al no existir alternativas suficientemente válidas al retorno voluntario asistido, no puede calificarse el retorno como voluntario. Los centros de tránsito de la OIM en Níger están abiertos y los migrantes pueden salir y entrar en cualquier momento, siendo la principal condición para el alojamiento en los centros la voluntad de regresar voluntariamente al país de origen. Al ser esta la única alternativa para los migrantes que necesitan asistencia, alojamiento y alimentación, el libre consentimiento para el retorno voluntario se ve menoscabado por la presión de las condiciones precarias en las que se pueden encontrar en Níger¹³⁶.

Teniendo, pues, en cuenta que la alternativa en ambos países es la detención indefinida, las torturas y los tratos inhumanos o degradantes en el territorio de Níger y Libia, y en los centros de detención de esta última en particular, el grado de voluntariedad de esos retornos es cuestionable: existe el riesgo de que personas necesitadas de protección internacional sean forzados a aceptar regresar a un país de origen en el que serán expuestos a persecución y violaciones de derechos humanos; y cuando esto ocurre como resultado de la falta de protección efectiva en el país anfitrión o de-

¹³⁵ Amnistía Internacional (2017). *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, Londres, Amnistía Internacional, p. 29.

¹³⁶ Consejo de Derechos Humanos, Visita al Níger, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, UN Doc. A/HRC/41/38/Add.1, 16 de mayo de 2019, p. 12.

bido a la imposición de sanciones, no puede clasificarse como repatriación voluntaria¹³⁷, sino como una vulneración del principio de no devolución.

5.3. Determinación del estatuto de refugiado – acceso a un procedimiento legal de asilo, recurso ante los tribunales, protección efectiva y reasentamiento

Según el ACNUR, al solicitar asilo, los solicitantes deben disponer de tiempo suficiente para ejercer sus derechos, incluidos, entre otros, el derecho a ser informados en un idioma que comprendan sobre el procedimiento que debe seguirse; de sus derechos y obligaciones durante el procedimiento, y de las posibles consecuencias de no cumplir la obligación de cooperar con las autoridades; el derecho a recibir los servicios de un intérprete, a consultar de manera efectiva a un asesor jurídico, a comunicarse con el ACNUR, a presentar un recurso en caso de valoración negativa de la solicitud de asilo, y el derecho a permanecer en el territorio hasta que la misma sea resuelta, entre otros¹³⁸.

Siendo cada vez más difícil sortear las medidas disuasorias de la inmigración generadas en Estados desarrollados como los que pertenecen a la UE, es frecuente que personas vulnerables y necesitadas de protección internacional se encuentren atrapadas en países que no contemplan un sistema nacional de asilo y que no se hayan comprometido con el Derecho internacional de los refugiados. Aunque en estos casos la labor del ACNUR es esencial y encomiable, no deja de ser una situación de excepcionalidad perpetuada en el tiempo, el hecho de que el ACNUR asuma funciones de protección que son y deben ser responsabilidad de los Estados¹³⁹, como es el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.

El traslado de la responsabilidad sobre la determinación del estatuto de refugiado por parte del ACNUR se da por dos factores. En primer lugar, los Estados de destino, con la progresiva tendencia a la prevención de la inmigración, no desean estar sometidos a la responsabilidad de llevar a cabo los procedimientos de protección internacional. Véase aquellos Estados cuyo sistema de protección internacional requiere esencialmente que

¹³⁷ European Council on Refugees and Exiles, “Increasing Refugee Participation in the Field of Voluntary Return”, mayo de 2005, p. 4.

¹³⁸ ACNUR, “Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures, 21 de mayo de 2010, párr. 12.

¹³⁹ Asamblea General de Naciones Unidas, Res. 57/187, párrs. 7 y 8.

la solicitud se lleve a cabo en la frontera, es decir una vez alcanzado el territorio de ese Estado en cuestión. Además, despliegan actuaciones políticas que sitúan el control migratorio fuera del territorio, o que impiden de un modo u otro que lleguen a esa frontera para poder solicitar el asilo. En segundo lugar, los países de origen y/o tránsito son Estados que directamente no han ratificado la Convención de Ginebra de 1951 ni tienen en sus ordenamientos nacionales ningún sistema de protección para refugiados y solicitantes de asilo.

Ciertos objetivos de programas y proyectos financiados por la UE contienen la ejecución de procedimientos de determinación del estatuto de refugiado, que son necesarios para continuar con la labor del reasentamiento de personas consideradas como refugiadas en otros países, o de ser sometida a un procedimiento de retorno voluntario en caso de determinación negativa del estatuto de refugiado.

Jurídicamente, el Convenio de Ginebra de 1951 no incluye ningún mecanismo para determinar si una persona es o no un refugiado, dejando la tarea de determinar el procedimiento a los Estados. De hecho, ya el manual sobre las normas de procedimientos del año 2020¹⁴⁰, establece que la determinación de la condición de refugiado es el proceso legal o administrativo mediante el cual *los gobiernos o el ACNUR*¹⁴¹ determinan si una persona que solicita protección internacional es considerada un refugiado en virtud de la legislación internacional, regional o nacional. Reconociendo que los Estados son los principales responsables en la determinación de la condición de refugiado, se deja explícita la capacidad del ACNUR para poder llevar a cabo estos procesos en países y territorios que no son parte del Convenio de Ginebra de 1951, o que aún no han establecido el marco jurídico e institucional sobre protección internacional¹⁴², contando con el beneplácito de esos países de permitir al ACNUR llevar a cabo estos procedimientos en sus territorios.

En estos casos, el ACNUR lleva a cabo procedimientos de determinación del estatuto de refugiado y de protección transitoria que en ningún caso van a ofrecer las mismas garantías que si lo lleva a cabo el gobierno de un Estado. Según Alexander, las consecuencias de una determinación favorable de la condición de refugiado realizada por el ACNUR son muy di-

¹⁴⁰ ACNUR, "Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate", agosto del 2020, que sustituye al manual sobre Determinación del Estatuto de Refugiado de 2003.

¹⁴¹ *Ibíd.* p. 14.

¹⁴² *Ibídem.*

ferentes de las que se producen cuando los gobiernos toman decisiones. Si las personas son reconocidas como refugiados por un gobierno que tiene un sistema de protección internacional establecido, normalmente reciben un estatus legal en ese país, así como los demás derechos de la Convención de 1951. El reconocimiento por parte del ACNUR no tiene el mismo resultado, pues el estatuto de protección del ACNUR quedaría esencialmente vacío sin las garantías que pueda ofrecer un Estado, más allá de la obligación de garantizar el principio de no devolución cuyos valedores deberán ser igualmente los Estados¹⁴³. A pesar de que actualmente este tipo de procedimientos formen parte de un conjunto de programas integrados que están financiados por la UE y que refuerza las capacidades del ACNUR en terceros países, sería prácticamente imposible que quienes se consideren refugiados, se beneficiasen de las normas de protección internacional europeas, principalmente porque no cumplirían las condiciones para estar sujetos a protección internacional de un Estado miembro al no haber alcanzado la frontera exterior¹⁴⁴. La única solución sería el acogimiento a los programas de reasentamiento de refugiados de otros países de primer asilo, para los cuales las personas consideradas efectivamente refugiadas no tendrían capacidad de decisión sobre el lugar en el que realizar el reasentamiento.

Una condición previa para el ingreso en la mayoría de los programas de reasentamiento es el reconocimiento de la condición de refugiado por parte del ACNUR¹⁴⁵, y los gobiernos occidentales hacen depender de la deter-

¹⁴³ “El asilo sería un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia, que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento jurídico-administrativo del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra. Al mismo tiempo, el asilo sería también la posterior protección territorial del Estado, consecuencia de la determinación de la condición de refugiado, que se concede según las normas internas estatales articuladas sobre la base de la Convención de Ginebra”, DEL VALLE GÁLVEZ, A., “La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, en M. López Escudero y J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.) *Derecho Comunitario material*, Madrid: McGraw Hill, 2000.

¹⁴⁴ La Directiva de Procedimiento, sin ir más lejos, afirma que se aplicará “a todas las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros”. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. *DOUE* L 180, 29.6.2013.

¹⁴⁵ Por ejemplo, la definición de reasentamiento del art. 2 del Reglamento 516/2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, ya establece la condición de que este debe realizarse a petición del ACNUR “basada en las necesidades de protección internacional del nacional de un tercer país”. Es decir, que previamente ha debi-

minación del estatuto de refugiado por parte del ACNUR para poder reasentarse efectivamente en sus territorios. Si entendemos, como argumenta Alexander, que el ACNUR se ha convertido efectivamente en un órgano de decisión apoderado de los gobiernos occidentales en la determinación de la condición de refugiado¹⁴⁶, podemos constatar que el ACNUR está realizando las funciones inherentes del derecho de asilo y la protección internacional financiadas con programas europeos pero en terceros países, cabiendo solo una remota posibilidad de que puedan reasentarse después en territorio europeo en función de los programas de reasentamiento voluntarios de la UE¹⁴⁷.

Se añade además otro problema sobre la divergencia de criterios a la hora de determinar el estatuto de refugiado de una persona. Según Rossi, la crisis de 2015 provocó un desacuerdo entre la UE, la OIM y el ACNUR sobre los datos de la composición de los flujos de inmigrantes que llegaron a comienzos de 2015. Según la UE (y los datos proporcionados por Frontex) la mayoría de llegadas en 2015 la constituían personas no consideradas susceptibles de obtener derecho de asilo y podían ser devueltas a sus países de origen. Por el contrario, según el ACNUR, la mayoría de personas que llegaban eran consideradas refugiadas y necesitadas de protección internacional, por lo que no podían ser devueltas a sus respectivos países de origen¹⁴⁸. Esto demuestra la existencia de criterios diferentes a la hora de dar protección internacional que podría provocar una reducción a la baja del número de personas que la UE estaría dispuesta a reasentar en su territorio una vez se haya determinado el estatuto por el ACNUR. La protección transitoria que puede otorgar el ACNUR en el territorio de un tercer Estado, que consiste fundamentalmente en servicios básicos¹⁴⁹, no deja de ser una consecuencia del incumplimiento o inobservancia por parte de los

do producirse en el territorio de un tercer estado un procedimiento de determinación del estatuto de refugiados por parte del ACNUR.

¹⁴⁶ ALEXANDER, M., “Refugee Status Determination Conducted by UNHCR”, *International Journal of Refugee Law*, n° 251, 1999, p. 283.

¹⁴⁷ La UE ha apelado a la idea de “garantizar y comunicar claramente que las posibilidades de reasentamiento no estarán disponibles para todas las personas desembarcadas que necesiten protección internacional”. Y continúa diciendo que el reasentamiento debe ser una de las posibles soluciones para esos casos, sin estar limitado a la UE. Comisión Europea, “Non-paper on regional disembarkation arrangements”, disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf

¹⁴⁸ ROSSI, R., “The role of the International Organization for Migration and the UNHCR... *op. cit.* p. 377.

¹⁴⁹ Comisión Europea, Informe Anual del EUTF para África, 2019.

Estados de sus propias obligaciones con respecto al derecho internacional de los refugiados. El ACNUR se convierte pues en la única alternativa para solicitar protección internacional y se convierte en la herramienta idónea para “llenar el vacío” de los Estados¹⁵⁰, una situación que, en todo caso, debería ser transitoria.

5.4. Falta de un mecanismo de control y seguimiento sobre el impacto en la protección de los derechos humanos. Coherencia en el ámbito de la UE

El EUTF para África y los programas que implementan el ACNUR, la OIM y otros actores internacionales de carácter público y privado, están sometidos a un procedimiento de control sobre la base de los resultados obtenidos en cada programa, según la amplia gama de objetivos que los proyectos tratan de abordar.

A partir de 2018, el Comité Operativo del EUTF para África comenzó a aplicar el Sistema de Monitoreo y Aprendizaje (Monitoring and Learning System), que consiste en un enfoque basado en pruebas para la programación y la ejecución en las regiones donde se implementan las acciones del EUTF para África, a fin de informar mejor de las políticas del EUTF en la región, y medir los resultados de la inversión en relación con sus objetivos y principios generales. Los indicadores que se utilizan para valorar la aplicación del EUTF para África consisten en la cuantificación de los resultados concretos, según la política en la que se incardine: refuerzo de la seguridad, apoyo a la resiliencia de las comunidades locales, creación de oportunidades económicas para las personas más vulnerables y mejorar las capacidades de gestión de la inmigración y el asilo de terceros países (algunos indicadores son: número de puestos de trabajo creados, número de infraestructuras sociales construidas, número de personas que han recibido asistencia alimentaria, número de retornos voluntarios apoyados, número de inmigrantes que han sido objeto de campañas informativas sobre los riesgos de la inmigración irregular, etc.)¹⁵¹.

Estos mecanismos de supervisión, sin embargo, se centran en los resultados prácticos que inciden en la retención de migrantes y solicitantes

¹⁵⁰ ALEXANDER, M., “Refugee Status Determination...”, *op. cit.* p. 251. KAGAN, M., “The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination”, p. 29.

¹⁵¹ Véase Altai Consulting for the European Union, “EUTF Monitoring and Learning System SLC”, yearly 2019 report.

de asilo en el territorio, sin que exista un enfoque centrado fundamentalmente en la incidencia del programa en los derechos humanos no solo de quienes se someten a los programas financiados por el EUTF para África, sino su impacto en la comunidad local y al resto de personas migrantes que se encuentran en la misma. Tampoco existe ningún mecanismo de evaluación del impacto sobre los derechos humanos de las personas que retornan desde Europa; de los que retornan, voluntariamente o no desde terceros países hacia otros terceros países; de los refugiados que son reasentados en otros terceros países, ni de quienes permanecen atrapados en países en los que pueden ver sus derechos humanos potencialmente amenazados¹⁵². Se debería desalentar, en todo caso, que la alternativa sea considerar a estos países como seguros, por la existencia de Programas de Protección, ya que de lo contrario permitiría a los Estados de la UE evitar la tramitación de las solicitudes de asilo de migrantes que procedan de allí.

Por último, otra cuestión importante que surge con la utilización del Fondo Europeo de Desarrollo para los programas financiados por el EUTF para África, es sobre la coherencia entre dos políticas comunitarias independientes, que presentan objetivos distintos: la cooperación al desarrollo y la cooperación para el control de la inmigración. Mientras la primera de ellas es concebida como un medio para luchar, principalmente, contra la pobreza de los países en desarrollo, la segunda trata de reducir la presencia de inmigrantes irregulares en el territorio de los Estados miembros. El art. 208 del TFUE establece que el objetivo principal de la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo debe ser la reducción y erradicación de la pobreza. Evidentemente y por imperativo conceptual de este precepto, no se hace referencia alguna a la reducción de los movimientos migratorios irregulares, pero se ha cuestionado que la cooperación al desarrollo persiga el objetivo migratorio propio de la política interna de la UE¹⁵³, pues a mayor cooperación al desarrollo, mayor capacidad de los países terceros de hacer frente a la migración y la protección en su país, lo que

¹⁵² Según la OIM y el ACNUR, se estima que el número de migrantes atrapados en Libia es de unos 635.000, de los cuales unos 3.200 siguen detenidos arbitrariamente en centros de detención oficiales en toda Libia, incluidas unas 2.200 personas de la competencia del ACNUR. EUTF, p. 34. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/eutf_2019_annual_report_english.pdf

¹⁵³ Comunicación de la Comisión “Reforzar el Planteamiento Global de la Migración: Aumentar la Coordinación, la Coherencia y las Sinergias”, COM (2008) 611 final, 8.10.2008. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia: en busca de una acción de la Unión eficaz, coherente y coordinada”, en J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.). *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea* (pp. 23-48). Madrid, Iustel, p. 46.

se traduce en menos llegadas a territorio europeo¹⁵⁴. El propio Parlamento Europeo adoptó el 13 de septiembre de 2016¹⁵⁵ una resolución sobre las implicaciones del Fondo Fiduciario para el desarrollo y la ayuda humanitaria, en la que ha mostrado su preocupación por que la financiación del EUTF para África pueda aplicarse en detrimento de otros objetivos de desarrollo¹⁵⁶, insiste enérgicamente en que los fondos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo deben destinarse a objetivos de desarrollo económico, humano y social del país de acogida y, además, expresamente condena todo uso de los fondos del Fondo Europeo de Desarrollo para la gestión de la migración y el control de cualquier otra acción sin fines de desarrollo¹⁵⁷.

6. CONCLUSIONES

1. La cooperación internacional entre el ACNUR y la OIM no ha sido un fenómeno de reciente aparición, sino que se ha gestado íntimamente a lo largo del desarrollo de la dimensión exterior de la política sobre inmigración y asilo de la UE, y han participado en la vinculación de la cooperación al desarrollo con la cuestión migratoria. Sin embargo, la intensificación de la financiación que promueve la UE para responder a la crisis de refugiados, y que han aplicado las organizaciones internacionales, acaba provocando que la vocación universal de protección de inmigrantes y refugiados del ACNUR y la OIM se vea significativamente reorientada a la aplicación de un enfoque europeo sobre la inmigración basada en la prevención de los flujos migratorios que desean llegar a las fronteras exteriores europeas.
2. De este modo, ha quedado constatada la participación del ACNUR y la OIM en la tendencia progresiva de deslocalizar las funciones fronterizas de la UE hacia terceros países, a través de un modelo de externalización del control de fronteras, la gestión de la inmigración, y de los procedimientos de asilo. Ya sea de forma directa por

¹⁵⁴ LAVENEX, S., KUNZ, R., “The Migration–Development Nexus in EU External Relations”, *Journal of European Integration*, n° 30(3), 2008, p. 439-457.

¹⁵⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2016, sobre el Fondo Fiduciario de la UE para África: repercusiones sobre el desarrollo y la ayuda humanitaria (2015/2341 (INI)).

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

medio de la cual ambas organizaciones internacionales han llevado a cabo dichas funciones, como indirecta, colaborando en la implementación de los fondos para reforzar las capacidades de los terceros países de origen y tránsito para que esas funciones las ejerzan sus autoridades. Los objetivos de fortalecer y atajar las causas profundas de la inmigración desde el terreno por parte del ACNUR y la OIM con financiación europea, son de tan largo plazo que incrementa la fragilidad de los derechos humanos de las personas vulnerables que se encuentran en esos terceros países y perpetua el limbo jurídico en el que se encuentran hasta que son efectivamente reasentados, que en ningún caso se garantiza que pueda realizarse en un plazo de tiempo concreto y pre-establecido.

3. La actividad que el ACNUR y la OIM despliegan en el territorio de terceros países, aprovechada por las aspiraciones de prevención de la inmigración irregular por la UE, ha provocado que se exporte hacia terceros países la aplicación de los enfoques puramente europeos sobre control de fronteras y gestión de la inmigración, sin tener en cuenta los efectos perniciosos que pueden desarrollarse con respecto a los derechos fundamentales de quienes se encuentran en esos territorios. Sin embargo, se lleva a cabo de tal forma que se ha pasado a la aplicación de un modelo de gestión de la inmigración que salva la cuestión de la creación de acuerdos jurídicamente vinculantes e incluso de normas de *soft-law*. Hemos podido comprobar que esta cooperación se materializa fundamentalmente a través de financiación de proyectos y programas en materia de inmigración y asilo, con una parte de los fondos destinados a la cooperación al desarrollo que, en principio, no deben destinarse a objetivos de control migratorio. Son las propias organizaciones internacionales las que llegan a acuerdos con terceros países, para la consecución de objetivos relacionados con la externalización que persigue la UE, como son los casos de los acuerdos para el reasentamiento en el marco del ETM.
4. La colaboración UE-OIM-ACNUR da respuesta a una posible triple externalización: se externaliza el control de fronteras en tanto en cuanto las organizaciones internacionales y los países de origen y tránsito retienen en el territorio del país de tránsito u origen a los flujos migratorios mixtos: despliegan funciones de información para inmigrantes sobre las posibilidades de éxito de sus viajes; y hacen labores de registro e identificación: aquel que quisiera acogerse a algún tipo de vía legal de acceso a la Unión tendría que hacerlo a

través de las organizaciones internacionales. Se externaliza también la gestión migratoria pues, una vez identificadas las personas, serían las propias organizaciones internacionales las que gestionarían los procedimientos de retornos voluntarios y de reasentamiento. Y se externaliza la función del asilo, pues se pretende, por un lado, reforzar las capacidades de esos terceros países (con la consecuencia de poder llegar a ser considerado tercer Estado seguro) y, por otro, que las organizaciones internacionales lleven a cabo los procedimientos de determinación de la condición de refugiados para poder gestionar después los programas de reasentamiento que en ningún caso garantizaría acceso a los Estados miembros de la UE, cuyos Estados establecen discrecional y voluntariamente sus cuotas de reasentamiento.

5. Hemos identificado la vulnerabilidad de los derechos humanos de las personas migrantes en aquellas situaciones en las que se produce esa externalización. En los controles de frontera de Níger, con la colaboración de la OIM y el ACNUR se aplica un enfoque europeísta sobre el control de frontera que genera la vulneración del derecho a la libertad de movimiento, garantizado por el derecho regional, así como al derecho a salir de cualquier país y de salir a buscar asilo. El sometimiento a los retornos y repatriaciones voluntarias del ACNUR y la OIM, con el patrocinio de la UE, distan de poder ser consideradas voluntarios debido a la inexistencia de una alternativa más favorable para inmigrantes que no tienen la consideración de refugiados. Este sometimiento voluntario como único remedio, puede provocar que las personas se vean forzadas a retornar al país del que han huido por temor a sufrir tratos y penas inhumanas o degradantes que suponen un riesgo para su vida, lo que conlleva a una vulneración en cubierto del principio de no devolución. Los programas de reasentamiento se han convertido en una solución duradera fiable. Sin embargo, los compromisos con el reasentamiento en la UE siguen siendo limitados, y no se garantiza que el mismo se vaya a llevar a cabo en un Estado miembro de la Unión, siendo otros países terceros los que asumen mayor carga al respecto. Además, el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado por parte del ACNUR y la protección básica que asumen se convierte en la solución principal que llena el vacío de la ausencia de mecanismos nacionales de protección internacional, lo que provoca que quienes quieran solicitar asilo acaben en un limbo jurídico vacío de contenido durante el proceso.

6. Una situación de hecho que puede ejemplificar la fragilidad de los derechos humanos en el territorio de terceros países podría venir dada por el desembarco en Libia por parte de guardacostas libios formados y equipados por la UE¹⁵⁸ que, con su pericia adquirida, rescatan en el mar territorial de Libia o en alta mar. Después, y en el mejor de los casos, pueden ser llevados a un centro/campo de estancia/detención para ser identificados por las autoridades de Libia, la OIM o el ACNUR si se trata de una persona solicitante de asilo y ser sometido a uno de los programas de estas organizaciones que, eventualmente, pudiera acabar con un reasentamiento ya sea dentro de la UE, o en un tercer Estado como aquellos con los que se han acordado a través de Memorandos como es el caso de Níger o Ruanda. Si no es solicitante de asilo, se le ofrecerá la posibilidad de permanecer en Libia o someterse a un programa de retorno voluntario asistido por la OIM. En todo el procedimiento, la única conexión que existe con la UE es que esta y sus Estados miembros están detrás de la financiación de los programas sobre inmigración y asilo, que redundan en la consecución de los principales objetivos de la externalización: reubicar las funciones de frontera a través de la actuación de agentes externos, que detectarían quién puede acceder al territorio europeo y quién no cumple los requisitos para ello, antes de llegar a la frontera exterior; y trasladar a los mismos agentes externos la responsabilidad que los Estados miembros han contraído internacionalmente desde la Convención de Ginebra de 1951¹⁵⁹.
7. Por todo ello, esta relación de cooperación entre la UE, el ACNUR y la OIM facilita la “huida de responsabilidades o de evasión de las garantías legales internas e internacionales, que desplaza los primeros sin acompañar a los segundos”¹⁶⁰. Los esfuerzos de la UE, pero sobre todo los del ACNUR y la OIM en el terreno han sido encomiables, y las iniciativas han tenido un más que evidente efecto positivo en las regiones de África que han visto sus capacidades de resiliencia mejoradas. Pero sigue siendo insuficiente que solo se tenga una visión cortoplacista de la situación, ya que las iniciativas demuestran

¹⁵⁸ ACOSTA SÁNCHEZ, 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*, 64, 859-895.

¹⁵⁹ RODIER, C., “Analysis of the external dimension of the European Union’s asylum and immigration policies”, *Bruselas, Parlamento Europeo*, PE 374.366, p. 10 y 11.

¹⁶⁰ SÁNCHEZ LEGIDO, A., “Externalización de controles migratorios... *op. cit.* 11.

que son insuficientes a largo plazo y que no responden a nuevos desafíos que se suman a la situación de vulnerabilidad de esos países¹⁶¹ y, sobre todo, que durante ese tiempo, siguen poniéndose en peligro los derechos fundamentales de las personas que desean o que se ven forzados a migrar.

¹⁶¹ Véase, por ejemplo, los efectos de la situación de crisis sanitaria mundial actual, “Mientras los países reducen de manera drástica el ingreso a sus territorios debido a la crisis mundial del COVID-19 y se introducen restricciones a los viajes aéreos internacionales, los arreglos de viaje para el reasentamiento de las personas refugiadas se están viendo gravemente afectados. Algunos Estados incluso han suspendido las llegadas de reasentamiento a raíz de su situación de salud pública, lo que incide en su capacidad de recibir a las personas refugiadas recién reasentadas”, ACNUR, “OIM y ACNUR anuncian la suspensión temporal de los viajes para el reasentamiento de las personas refugiadas”, 17 de marzo de 2020.