



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**Los acuerdos de readmisión y otras
políticas de control a la inmigración
irregular dentro del Pacto Europeo sobre
Migración y Asilo: amenazas y
oportunidades para las personas
migrantes.**

Autora: Julia Ramírez Simón

5º E-3 C

Derecho Internacional de los derechos humanos, de inmigración y
de asilo

Tutora: Dña. Cristina Gortázar Rotaeché

Madrid

Abril de 2021

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de los acuerdos de readmisión y otras políticas de control a la inmigración irregular en el marco de las propuestas adoptadas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con un enfoque centrado en los derechos de las personas migrantes. Para ello, se realiza, por un lado, un estudio documental sobre los distintos tipos de acuerdos de readmisión concluidos por la Unión Europea, examinando con más detalle los acuerdos informales y las garantías que ofrecen en materia de derechos. Por otro lado, se analizan los fondos europeos destinados al control de las fronteras exteriores y a la gestión de los flujos migratorios en África, concretamente en Libia, con el fin de determinar si la Unión Europea está financiando vulneraciones de derechos humanos en este país. Paralelamente, se estudian las oportunidades que ambos instrumentos generan para el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El trabajo concluye con una serie de propuestas de mejora para la futura regulación de las iniciativas contenidas en el Nuevo Pacto, con el fin de que se protejan de forma más efectiva los derechos de las personas migrantes.

Palabras clave: *acuerdos de readmisión; inmigración irregular; Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo; derechos de las personas migrantes; fondos europeos; propuestas de mejora.*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze readmission agreements and other policies to control irregular immigration within the framework of the proposals adopted in the New Pact on Migration and Asylum, with a focus on the rights of migrants. For this purpose, on the one hand, a documentary study is carried out on the different types of readmission agreements concluded by the European Union, examining in more detail the informal agreements and the guarantees they offer in terms of rights. On the other hand, it analyzes the European funds allocated to the control of external borders and the management of migration flows in Africa, specifically in Libya, in order to determine whether the European Union is financing human rights violations in this country. At the same time, the opportunities that both instruments generate for the New Pact on Migration and Asylum are studied. The work concludes with a series of proposals for improvement

to be considered in the future regulation of the initiatives contained in the New Pact, in order to protect more effectively the rights of migrants.

Key words: *readmission agreements; irregular immigration; New Pact on Migration and Asylum; rights of migrants; European funds; proposals for improvement.*

ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS	4
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	5
1. PROPÓSITO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA	5
2. OBJETIVOS	6
3. PLAN DE TRABAJO	7
3.1 Metodología	7
3.2 Estructura	8
CAPÍTULO II. PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO	9
1. ANTECEDENTES.....	9
2. LA PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO.....	13
3. LAS PROPUESTAS DEL NUEVO PACTO	15
CAPÍTULO III. LOS ACUERDOS DE REASDMISIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA	19
1. TIPOS DE ACUERDOS	20
2. LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN LOS ACUERDOS INFORMALES.....	23
3. IMPLICACIONES PARA EL NUEVO PACTO	25
CAPÍTULO IV. OTRAS POLÍTICAS PARA LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: LOS FONDOS EUROPEOS	28
1. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA A TRAVÉS DE LOS FONDOS EUROPEOS	28
2. EL FONDO FIDUCIARIO DE EMERGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ÁFRICA: EL CASO DE LIBIA.....	32
2.1 ¿Qué es el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África? ..	33
2.2 Acción de apoyo a la gestión integrada de fronteras y a las migraciones en Libia	36
2.3 ¿Están la Unión Europea y los Estados miembros financiando vulneraciones de derechos humanos en Libia?	39
3. IMPLICACIONES PARA EL NUEVO PACTO	43
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES	45
1. CONCLUSIONES GENERALES	45
2. PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i>	47
CAPÍTULO VI. BIBLIOGRAFÍA	50

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AMIF	Fondo de Asilo, Migración e Integración
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ISF	Fondo de Seguridad Interior
MFP	Marco Financiero Plurianual
OIM	Organización Internacional de Migraciones
UNHCR	Alto Comisionario de Naciones Unidas para los Refugiados
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

CAPÍTULO I.

INTRODUCCIÓN

1. PROPÓSITO Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

Este trabajo tiene como propósito principal analizar las amenazas y oportunidades que la actual política migratoria de la Unión Europea presenta para los derechos de las personas migrantes.

Resulta difícil hablar de la Unión Europea sin mencionar la migración, un fenómeno que ha contribuido de manera significativa al desarrollo y crecimiento de nuestra economía y nuestra cultura. Desde los orígenes de las Comunidades Europeas, el fenómeno migratorio ha sido objeto de gran preocupación para Europa, dando lugar a una amplia regulación. El primer documento en el que se comienza a hablar de migraciones como tal es en el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985. No obstante, no es hasta el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, que la Unión Europea empieza a adquirir competencias relevantes en materia migratoria que hasta el momento habían sido ejercidas principalmente por los Estados miembros. Desde entonces, la producción normativa para la regulación del tratamiento común de fronteras, migración y asilo ha sido muy extensa, incluyendo tratados, normas, pactos, acuerdos y recomendaciones.

En esta línea, el producto más reciente es el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, comunicado por la Comisión Europea el 23 de septiembre de 2020. Este pacto, que carece de toda fuerza jurídica vinculante, presenta nueve propuestas de regulación en materia de migración y asilo. Una de las cuestiones más repetidas a lo largo de estos nueve documentos que componen la Comunicación es la necesidad de fomentar la cooperación en materia migratoria entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países no europeos que son países de origen y tránsito de personas migrantes y refugiados.

Para la Unión Europea, trabajar en estrecha colaboración con los socios repercute directamente en la eficacia de las políticas dentro de la Unión. En materia migratoria, la cooperación entre Estados es necesaria para dar una mejor respuesta a los problemas que plantean la migración irregular y el tráfico ilícito de personas migrantes, así como para mejorar el sistema de protección internacional y la regulación de la migración legal.

A pesar de que esta colaboración se materializa en un inmenso número de instrumentos propios de la política migratoria europea, existen dos herramientas que resultan de especial interés: los acuerdos de readmisión con países de origen y tránsito y los fondos que la Unión Europea destina a las migraciones y al control de fronteras.

Más allá de la regulación y funcionamiento de ambos instrumentos, las crisis migratorias de los últimos años han reavivado el debate sobre el respeto a los derechos de las personas migrantes en la gestión de los flujos migratorios por parte de la Unión Europea (especialmente en lo referente a la migración irregular).

Por ello, el propósito del presente trabajo es analizar ambos instrumentos para determinar si la Unión Europea y los Estados miembros están cumpliendo en sus políticas migratorias las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos y, en caso de que la respuesta sea negativa, plantear posibles sugerencias de mejora.

En suma, a lo largo del presente trabajo se tratará de dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación. En primer lugar, ¿se están protegiendo los derechos humanos de las personas migrantes en los pactos de readmisión firmados por la Unión Europea? En segundo lugar, ¿qué recursos económicos está poniendo la Unión al servicio de sus políticas migratorias? En particular, en el caso de Libia, ¿está la Unión Europea financiando vulneraciones de derechos en este país a través de sus acciones para el control de fronteras y la gestión de los flujos migratorios? Finalmente, en relación con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, ¿en qué medida solventa las limitaciones de la regulación anterior? y ¿qué otras medidas convendría adoptar para garantizar la efectividad de las políticas migratorias europeas y proteger los derechos de las personas migrantes?

2. OBJETIVOS

El objetivo general de este trabajo, esbozado en el primer apartado, es analizar las amenazas y oportunidades que determinados instrumentos de la política migratoria europea presentan para los derechos humanos de las personas migrantes. En este contexto, teniendo en cuenta la complejidad y magnitud de estas cuestiones y las limitaciones de espacio, en el presente trabajo únicamente pondremos el foco en los problemas que plantea la inmigración irregular.

A pesar de que tanto los pactos de readmisión como los fondos europeos están unidos por el espíritu de colaboración entre Estados miembros y terceros países de origen

y tránsito, la naturaleza de ambos instrumentos es diferente. De ahí que se vayan a analizar de forma separada.

Por un lado, en relación con los pactos de readmisión, el objetivo de este análisis es triple. En primer lugar, determinar si los acuerdos de readmisión concluidos por la Unión Europea son garantes de los derechos de las personas que son devueltas a sus países de origen o tránsito. En segundo lugar, estudiar si existen divergencias en las garantías entre los distintos tipos de acuerdos que existen. Y, en tercer lugar, examinar el enfoque que adopta el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo sobre dichos acuerdos de readmisión.

Por otro lado, a través del estudio de los fondos destinados a las migraciones y al control de fronteras se pretende determinar si la Unión Europea podría estar financiando directa o indirectamente violaciones de derechos humanos. No obstante, los fondos y acciones de la Unión son tan variados que exceden el alcance de este trabajo. Asimismo, son muchos los países de origen y rutas utilizadas por las personas migrantes para llegar a Europa, existiendo diversos puntos de entrada por todo el territorio europeo. En este contexto, con el fin de poder hacer un análisis un poco más profundo y a la vista de las llegadas masivas que se han venido produciendo en los últimos años por el Mar Mediterráneo, únicamente nos centraremos en las acciones financiadas a través del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África. Concretamente, puesto que la línea conductora de este análisis es el respeto a los derechos humanos, nos detendremos en el caso de Libia, que ha sido objeto de numerosas críticas en los últimos años.

Todo ello se hará teniendo presente el marco que proporciona el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y las oportunidades que el mismo puede suponer para la protección de las personas migrantes.

3. PLAN DE TRABAJO

3.1 Metodología

La metodología utilizada en el presente trabajo consiste en un estudio documental de la regulación, implementación y desarrollo de los dos instrumentos analizados (pactos de readmisión y fondos europeos).

En cuanto a la metodología utilizada para la búsqueda de bibliografía, se han utilizado diversas bases de datos. Por un lado, para la búsqueda de fuentes primarias se

han utilizado los buscadores de las páginas webs de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y las páginas webs de las distintas acciones y agencias citadas. Por otro lado, para la búsqueda de fuentes secundarias se han utilizado tanto bases de datos de la Universidad Pontificia Comillas (*Academic Search Complete*, *OpenDissertations* y *EBSCO*) y de la Universidad Autónoma de Madrid (*Bun*), como plataformas académicas (*Academia*, *German Law Journal*, *Teseo*) y otros recursos especializados en política migratoria (*EU Law and Migration Blog*, *CEAR*, *German Law Journal*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*).

3.2 Estructura

El presente trabajo está estructurado en cinco capítulos.

El Capítulo I, dentro del cual nos encontramos, está dedicado al marco introductorio, contextualizando la temática elegida, el porqué de esta línea de investigación, cuáles son los objetivos del análisis a realizar y cómo (metodología) se va a efectuar dicho análisis.

En el Capítulo II se incluye el estudio de los antecedentes normativos en la Unión Europea hasta llegar al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, haciendo especial mención a la propuesta de revisión de la Directiva de Retorno publicada por la Comisión en el año 2018. Asimismo, se introducen brevemente las propuestas y documentos que integran el Nuevo Pacto.

A continuación, el Capítulo III está dedicado al análisis de los tipos de acuerdos de readmisión concluidos por la Unión Europea y, de forma más detallada, a los acuerdos de readmisión informales. A lo largo de este capítulo se examinan los distintos niveles de protección de derechos en cada tipo de acuerdo y las implicaciones para el Nuevo Pacto.

El Capítulo IV se centra en el estudio de los fondos europeos destinados a la gestión de las fronteras y al control de las migraciones, realizando una mención especial al Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África y al caso de Libia. Mediante este análisis se busca dar respuesta a uno de los interrogantes en torno a los cuales gira este trabajo, esto es, si no estará la Unión financiando vulneraciones de derechos humanos en este país. Además, se realizan consideraciones sobre la financiación

necesaria para la implementación de las propuestas del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

Finalmente, el Capítulo V se destina a las conclusiones. Una vez realizado el análisis previo, se pueden extraer conclusiones sobre las respuestas halladas a nuestros interrogantes de partida, en particular, sobre el respeto a los derechos humanos en los acuerdos de readmisión y en los fondos europeos como instrumentos de la política migratoria de la Unión. Asimismo, se realizan propuestas de *lege ferenda* a tener en cuenta en futuros debates parlamentarios sobre la implementación de las propuestas del Pacto.

CAPÍTULO II.

PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

1. ANTECEDENTES

La importancia de la cooperación entre los Estados miembros en materia migratoria se materializó por primera vez en el año 1985, año en el que se aprobó el Acuerdo Schengen.¹ La eliminación de las fronteras interiores llevó a los Estados miembros a iniciar procesos de negociaciones internos para regular los problemas relacionados con la inmigración, tanto entre países europeos como externa. Posteriormente, con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992,² cuestiones calificadas como “de interés común” tales como la migración, asilo y control de fronteras quedaron incluidas entre las materias intergubernamentales del pilar relativo a la cooperación en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior.³

En este contexto, la Unión Europea comenzó a diseñar políticas comunes en materia de Libertad, Seguridad y Justicia, objetivo que incluye la política migratoria y de

¹ El Acuerdo Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985. No obstante, el Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen no se firmó hasta el 19 de junio de 1990. Ambos textos, junto con los respectivos acuerdos y protocolos de adhesión, las decisiones, declaraciones y actos adoptados por el Comité Ejecutivo para la aplicación del Convenio constituyen lo que se conoce como “Acervo Schengen”. GARCIALORO, G., “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, *Papeles del Este*, vol. 17, 2008, p. 23.

² Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), firmado el 7 de febrero de 1992 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C191, de 29 de julio de 1992).

³ GILLADE, K., *Readmission Agreements Concluded by the EU*, Universiteit Gent, Gante, 2011, p. 10.

asilo. En octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam,⁴ gracias al cual la migración pasó de ser un asunto de mera cooperación a nivel intergubernamental (Tercer Pilar) a una competencia comunitaria en sí misma (Primer Pilar).⁵ Una de las principales aportaciones de este Tratado, como se mencionará más adelante, fue el reconocimiento de la competencia de la Unión Europea para la aprobación de normas relativas a personas migrantes y asilados.

Con el fin de desarrollar el plan de acción a través del cual se habrían de implementar las novedades aprobadas en Ámsterdam, el 15 y 16 de octubre de 1999 se celebró la Cumbre de Tampere. En Tampere se estableció el camino a seguir en los 5 años siguientes en relación con cuatro objetivos principales: una política de asilo y migración común de la Unión Europea, un auténtico Espacio Europeo de Justicia, la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión y una acción exterior más firme.

En lo que respecta a la política común de migración y asilo, las Conclusiones de la Presidencia de la Cumbre de Tampere hacen especial hincapié en cuatro aspectos: la importancia de las alianzas con los países de origen para abordar las cuestiones políticas, de derechos humanos y de desarrollo en los países de origen y tránsito; la necesidad de fijar en el corto plazo un procedimiento común de solicitud de asilo donde todos los Estados miembros respeten el derecho a dicha solicitud; un tratamiento justo a los nacionales de terceros países con residencia legal, además de una lucha más activa contra el racismo y la xenofobia; y, por último, una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus etapas, una cooperación más fuerte con los países de origen y tránsito, la lucha contra la trata de personas y la explotación económica de los migrantes, así como la promoción del retorno voluntario. Finalmente, termina el documento con una invitación al Consejo para que concluya acuerdos de readmisión o introduzca cláusulas tipo en los acuerdos entre la Comunidad Europea y terceros países relevantes.⁶

Más adelante, en el año 2005, se implantó el Programa de La Haya. A pesar de estar centrado en el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, los objetivos de este programa se basaron en las conclusiones adoptadas en la cumbre de

⁴ Tratado de Ámsterdam, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C340, de 10 de noviembre de 1997).

⁵ GARCIALORO, *Op. Cit* p.3.

⁶ PARLAMENTO EUROPEO, Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm; última consulta 11/02/2021).

Tampere. En materia de relaciones con terceros países, el programa de La Haya va más allá que el de Tampere y establece como propósito la asistencia a terceros países en una alianza plena con el fin de mejorar la gestión de las migraciones, la protección de los refugiados y la política de devolución.⁷

Otro hito que conviene destacar como antecedente del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo es el “Enfoque Global de la Migración”. En esta Comunicación del año 2005, la Comisión ponía de manifiesto la necesidad de armonizar las políticas migratorias y la política exterior de la Unión. Con este fin y yendo un paso más allá en el objetivo de cooperación entre Estados, se estableció como prioridad el acercamiento con los países de origen y tránsito adoptando un enfoque global y teniendo en cuenta sus necesidades, de forma que migraciones y desarrollo fueran de la mano.⁸

Finalmente, en el año 2010 se aprobó el Programa de Estocolmo en el que se optó por unas propuestas más claras y reactivas, sustituyendo los objetivos a largo plazo fijados en los dos programas anteriores. En este programa se invita a dinamizar la política migratoria, de ahí que se diera especial importancia a los acuerdos de readmisión, invitando a la conclusión de más acuerdos (tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados Miembros).⁹

Paralelamente a estos tres programas, el 16 de diciembre de 2008 se adoptó la “Directiva 2008/115/EC relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular” (en adelante, “Directiva de Retorno”).¹⁰ El objetivo de esta era luchar contra la inmigración irregular.

La Directiva de retorno estableció, por primera vez a nivel europeo, la obligación de los Estados miembros de retornar al país de origen o tránsito tan pronto como sea posible a los nacionales de terceros países que no tuvieran derecho a permanecer en el Estado miembro. En el texto de la Directiva se prevé el establecimiento de un período de entre 7 y 30 días para el retorno voluntario, transcurrido el cual procederá el retorno

⁷ GILLADE, K., *Op. cit* p. 17.

⁸ GORTÁZAR, C., “El enfoque de la migración en la Unión Europea”, *Miscelánea Comillas*, vol. 67, núm. 130, 2009, p. 202.

⁹ GILLADE, K., *Op. cit* p. 21.

¹⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Diario Oficial de la Unión Europea núm. 348, de 24 de diciembre de 2008).

forzoso (salvo que el Estado miembro opte por extender dicho período).¹¹ Además, el texto de la Directiva establece las garantías procedimentales durante el proceso de retorno y las bases para la detención de estas personas durante un máximo de 18 meses.¹² En esta línea, el texto de la Directiva exige que el retorno de los migrantes irregulares se lleve a cabo por medio de procedimientos justos y transparentes donde se respeten su dignidad y derechos humanos. Sin embargo, las garantías de la Directiva podrán no ser aplicables en caso de que los nacionales de terceros países fueran detenidos por las autoridades en el cruce irregular de las fronteras europeas.¹³

A pesar de que no constituye el foco de este trabajo, es importante destacar que, junto con la política de retorno, la Unión Europea también ha desarrollado la política de asilo.

Años más tarde, con la llamada crisis migratoria del año 2015, se pusieron de manifiesto las limitaciones de la Unión Europea y de los Estados miembros para gestionar los crecientes flujos, así como las deficiencias estructurales que presentaba la política de asilo y migración y el control de fronteras exteriores.¹⁴ Tras el ahogamiento intentando entrar en Europa de 3.279 personas en 2014 y de casi 1000 personas en abril de 2015 en las aguas próximas a Sicilia, la Comisión adoptó en mayo de 2015 la “Agenda Europea de Migración”. A la vista de las limitaciones de la Unión Europea para hacer frente a todas las llegadas, la Agenda estableció, entre otros objetivos, la reducción de los incentivos para las migraciones irregulares y una mayor efectividad en el retorno de personas migrantes. Unos días después, la Comisión propuso un sistema de reparto entre los Estados miembros basado en cuotas para poder atender a los solicitantes de protección internacional.¹⁵

¹¹ GORTÁZAR, C., “Return Decisions and Domestic Judicial Practices: Is Spain Different?” en Moraru, M., Cornelisse, G., de Bruycker, P., (ed.) *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Hart, New York, 2020, p. 63.

¹² EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *The Return Directive 2008/115/EC. European Parliament Assessment*, European Parliamentary Research Service, June 2020, p. 10.

¹³ Art. 2.2 b) de la Directiva 2008/115/EC.

¹⁴ BAULOZ, C., “The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?”, *EU Migration Law Blog*, 31 enero 2017 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/>; última consulta 07/04/21).

¹⁵ La efectividad de esta medida fue escasa. Polonia y Hungría se negaron a recibir solicitantes de asilo de Grecia e Italia; Eslovaquia, República Checa, España, Bélgica y Portugal no llegaron a cumplir la cuota que se les había asignado. El único Estado europeo que completó su cuota fue Malta. GORTÁZAR, C., “The Right to Asylum in the European Union and the Setting of the 2015 crisis”, *Gonzaga Journal of International Law*, vol. 1, 2018, p. 11.

El propósito de la Unión era doble. Por un lado, se buscaba ayudar en el alivio del colapso de solicitantes de asilo en Grecia e Italia (países más afectados por las llegadas masivas de personas migrantes) mediante las cuotas de reubicación obligatorias. Por otro lado, se pretendía reducir el riesgo de que personas de estos países pusieran en riesgo su vida en viajes peligrosos con el fin de llegar a territorio europeo.¹⁶

En este contexto, la Comisión resaltó de nuevo la importancia de cooperar con terceros países en materia de retorno y readmisión de sus nacionales. Esto llevó a que se pusiera en marcha el “Plan de Acción de la Unión Europea en materia de retorno” en septiembre de ese mismo año, que fue posteriormente renovado en el año 2017.¹⁷

A pesar de las buenas intenciones de las normativas, políticas y planes aprobados hasta la fecha, su efectividad ha sido limitada. Los Estados miembros continúan sin haber dado solución al problema de las personas migrantes que permanecen irregularmente en su territorio y las tasas de retorno continúan siendo bajas. Tampoco parece que a través de las políticas se esté intentando mejorar las condiciones de vida en los países de origen para reducir las migraciones forzadas. Asimismo, el anunciado mecanismo de solidaridad entre los Estados miembros, principio regulador del sistema común de asilo, ha provocado más división interna que unión entre los mismos y tampoco la cooperación con terceros países de origen y tránsito está dando muchos frutos.

Con el fin de mejorar la regulación de estas cuestiones e impulsar definitivamente su aplicación efectiva, se ha elaborado un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

2. LA PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO

En el momento de su aprobación, la Directiva de Retorno generó muchas críticas por parte de distintas organizaciones y expertos. El Alto Comisionario de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR según sus siglas en inglés) manifestó no poder apoyar este texto, entre otros motivos, por no garantizar adecuadamente la seguridad y

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, 11 marzo 2014 (COM (2014) 154 final), p. 8.

¹⁷ *Ibid* p.13.

dignidad de los retornos y por permitir las detenciones de hasta 18 meses.¹⁸ También el TJUE ha ido matizando el contenido de la Directiva de retorno haciendo especial hincapié en cuestiones como el deber de promover el retorno voluntario o el principio de no devolución.¹⁹

Teniendo en cuenta la escasa eficacia de la política de retornos (cuya tasa en 2017 fue de 36,6%),²⁰ la Comisión Europea presentó en 2018 una propuesta de revisión de la Directiva de Retorno²¹ (en adelante, “Propuesta”) con el fin de aumentar significativamente el retorno efectivo de los migrantes irregulares y se fijó como objetivo que la tasa de retorno en el año 2020 fuera al menos de un 70%.²² Entre las propuestas de este texto destacan: un procedimiento acelerado de retorno para las personas cuya solicitud de asilo hubiera sido denegada en frontera; recorte de los plazos de emisión en la decisión de retorno, reduciendo a cinco días el período para interponer y resolver los recursos contra las decisiones de retorno tras la denegación de la solicitud de asilo; establecimiento de programas de retorno voluntario por parte de los Estados miembros y potestad para reducir el plazo de salida voluntaria; establecimiento de un período inicial mínimo de 3 meses para el internamiento en caso de riesgo de fuga, amenaza para el orden público o la seguridad nacional; mantenimiento del principio de no devolución y de las garantías para la protección de derechos de las personas migrantes.²³

En el momento de la propuesta, la Comisión consideró que era posible que se llegara a un acuerdo a principios de 2019.²⁴ Sin embargo, la realidad ha resultado ser más compleja que la inicialmente considerada por la Comisión. Dicho acuerdo no se llegó a materializar, de ahí que con tras las elecciones de 2019 y el nombramiento de Úrsula von

¹⁸ UNHCR, *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals*, June 2008, p. 3.

¹⁹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Op. cit* p. 10.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición), 12 septiembre 2018 (COM (2018) 634 final).

²¹ *Id.*

²² MORARU, M., “The new design of the EU’s return system under the Pact on Asylum and Migration”, *EU Migration Law Blog*, 14 June 2020 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>; última consulta 02/04/2021).

²³ COMISIÓN EUROPEA, Directiva sobre retorno: revisión selectiva (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181204_managing-migration-factsheet-9-return-directive-review_es.pdf; última consulta 07/04/2021).

²⁴ *Id.*

der Leyen, la Comisión manifestara su propósito de retomar la revisión de la normativa de retorno.

3. LAS PROPUESTAS DEL NUEVO PACTO

Siguiendo con el compromiso político adquirido al comienzo de su mandato, el 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea publicó la COM (2020) 609 final: “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo” (en adelante, la “Comunicación”, el “Nuevo Pacto” o el “Pacto”).

Tras las deficiencias que se pusieron de manifiesto con la crisis de refugiados en los años 2015 y 2016, la Unión Europea se dio cuenta de que se necesitaba un nuevo marco europeo para dar una mejor respuesta a las crisis migratorias. Todas las propuestas giran en torno a la necesidad de cooperación y solidaridad entre los países, de interdependencia entre políticas y decisiones y de ofrecer seguridad y claridad en el marco de la política migratoria. De acuerdo con la Comisión, el objetivo del nuevo Pacto es “reducir las rutas inseguras e irregulares y promover vías legales sostenibles y seguras a quienes soliciten protección”.²⁵

Este Pacto cumple con un doble objetivo. Por un lado, define una línea política a seguir por todos los Estados miembros. Por otro lado, propone y anuncia una serie de cambios legislativos y operativos instando al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo a reactivar la tramitación de propuestas de reforma olvidadas o a tramitar las nuevas iniciativas legislativas.²⁶

Las propuestas que contiene el Nuevo Pacto se articulan en los siguientes siete bloques.²⁷

1. Un marco europeo común para la gestión de la migración y el asilo:

Necesidad de un enfoque global que gire en torno a la solidaridad entre los Estados. Una de las medidas más destacadas de la propuesta es el establecimiento de un

²⁵ COMISIÓN EUROPEA, COM (2020) 609 final, 23 de septiembre de 2020, p. 2.

²⁶ GONZÁLEZ PÁRAMO, A; GALLEGO, S.; MUÑOZ, S.; FANJUL, G., “Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Guía de lectura y valoración”, Investigación Por Causa, versión de 9 de octubre de 2020 (disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf).

²⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit* pp. 3-32.

control previo a la entrada que se aplicará a todos los nacionales de terceros países que crucen la frontera exterior sin autorización. También se ha introducido el llamado “mecanismo de solidaridad”, centrado en la reubicación o el patrocinio de retornos.²⁸

Dentro de este primer bloque se incluye la nueva propuesta para el diseño de un sistema efectivo y común de la Unión Europea para los retornos. A la vista de las críticas y la efectividad limitada de la Directiva de Retorno, el Nuevo Pacto de la Comisión recoge las iniciativas incluidas en la Propuesta de la Comisión de 2018 y realza la necesidad de un procedimiento común a todos los Estados miembros (en vez de la actual multitud y variedad de pactos existentes). Partiendo de la propuesta de revisión de la Directiva del año 2018, el Pacto apuesta por reforzar el control en las fronteras mediante un examen previo de los requisitos para ser susceptible de protección internacional²⁹ y una mayor integración entre la regulación del retorno y del asilo.

Teniendo en cuenta la complejidad de alcanzar un consenso en estas materias (para la elaboración de la Directiva de Retorno se necesitaron 3 años), se prevé que en el segundo trimestre de 2021 Parlamento y Consejo pongan fin a las negociaciones sobre la Directiva de retorno revisada.³⁰

²⁸ El nuevo Pacto prevé que los Estados ofrezcan apoyo a otros Estados miembros donde la presión migratoria sea mayor a través de tres alternativas a elegir por estos. En primer lugar, la reubicación de personas migrantes atendiendo a la “parte equitativa” que le corresponde a cada Estado miembro calculada en base al PIB (50%) y a la población (50%). En segundo lugar, para aquellos Estados que no deseen recibir a migrantes irregulares, solicitantes de asilo o refugiados, el Nuevo Pacto permite que dichos Estados patrocinen el retorno de esas personas desde el país en el que se encuentren. Asimismo, se permite a dichos Estados elegir las nacionalidades que desean patrocinar. Como tercera alternativa y en línea con la anterior, se permite a los Estados ofrecer apoyo técnico y operativo en el retorno de estas personas. Finalmente, se invita a los Estados miembros que no hayan asumido ningún compromiso a hacerse cargo de la mitad de su parte equitativa si los compromisos asumidos por el resto de Estados son inferiores en más de un 30% al número total de reubicaciones o retornos patrocinados necesarios.

EUROPEAN COMMISSION, Commission Staff Working Document. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] (COM(2020) 610 final), p.11.

Tanto académicos como profesionales del tercer sector han denunciado el establecimiento de este sistema de solidaridad “a la carta” por las injusticias y desigualdades que generan entre los Estados miembros y los riesgos que plantean de cara a la protección de las personas migrantes.

²⁹ Mediante este examen previo en frontera, la Policía Europea (antigua FRONTEX) deberá clasificar a las personas migrantes en tres grupos: susceptible de retorno, solicitante de asilo sin perspectivas de admisión (en cuyo caso se tramitaría el procedimiento de asilo por la vía abreviada), susceptible de protección internacional (en cuyo caso se podrá tramitar el procedimiento común de asilo).

³⁰ GONZÁLEZ PÁRAMO, A; GALLEGO, S.; MUÑOZ, S.; FANJUL, G., s.p.

2. Un sólido sistema de preparación y respuesta ante las crisis:

La Comisión prevé que se ponga en marcha un nuevo Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias para garantizar una mejor preparación y anticipación frente a las crisis migratorias a través del establecimiento de las principales medidas y protocolos a aplicar. Entre las medidas que se prevén destaca la posibilidad de que el apoyo operativo para responder a una crisis se despliegue a petición de un Estado miembro. Asimismo, se incluye una Propuesta de Reglamento relativo a situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y asilo,³¹ donde se establecen las medidas temporales y extraordinarias a adoptar por los Estados miembros en situaciones de crisis. Estas medidas buscan, entre otras cuestiones, garantizar el funcionamiento del sistema de solidaridad y de reubicación obligatoria ya mencionados. En dicha propuesta también se prevén normas para la concesión inmediata del estatuto de protección en situaciones de crisis.

3. Gestión integrada de las fronteras:

Las medidas normativas planteadas en el nuevo Pacto incluyen la mejora de la eficacia de las fronteras exteriores a través de un nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y establecer un planteamiento común a todos los Estados miembros para las operaciones de búsqueda y salvamento. De nuevo, en este bloque se hace hincapié en la importancia de la cooperación entre los Estados miembros y también con terceros países de origen y tránsito para prevenir las travesías irregulares y peligrosas, así como para reforzar la lucha contra el tráfico ilícito de personas migrantes. El objetivo es proteger las fronteras exteriores y el correcto funcionamiento del espacio Schengen sin necesidad de tener que crear fronteras interiores.

4. Intensificación de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes:

Para poner fin a esta práctica que contraviene los derechos humanos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, “CEDH”)³² y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión propone una serie de cambios normativos como un nuevo Plan de Acción centrado en la lucha contra las redes

³¹ COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Reglamento relativo a situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y asilo, de 23 de septiembre de 2020 (COM (2020) 613).

³² CONSEJO DE EUROPA, Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950.

delictivas, el refuerzo de la Directiva sobre sanciones a los empleadores y una mayor coordinación entre países.³³

5. Colaboración con los socios internacionales:

La necesidad de colaboración y cooperación entre la Unión Europea, los Estados miembros y los principales países de origen y tránsito está presente a lo largo de todo el Pacto. Con esta colaboración se busca dar respuesta tanto a los problemas que plantea la inmigración irregular como a las oportunidades asociadas a la migración regular. Asimismo, el Pacto se centra especialmente en la promoción de las relaciones con terceros países para fomentar la readmisión y la reintegración de las personas migrantes a sus lugares de origen, aspecto sobre el que profundizaremos en el capítulo IV del presente trabajo.

6. Atraer capacidades y talentos a la Unión Europea:

La Comisión plantea una serie de cambios y revisiones a las distintas herramientas normativas que regulan la migración legal en Europa (como las Directivas sobre la tarjeta azul, sobre estudiantes e investigadores, sobre residentes de larga duración o sobre el permiso único) con el fin de mejorar la capacidad de la mano de obra nacional, dinamizar el mercado laboral de la Unión Europea y dar respuesta a los retos demográficos en Europa.

7. Apoyar la integración para lograr sociedades inclusivas:

El objetivo es promover el modo de vida europeo y garantizar que las personas migrantes se beneficien de los derechos sociales promovidos por la Unión Europea.

Estas propuestas están desarrolladas en otros documentos legales publicados junto a la Comunicación de la Comisión:

- Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores.
- Propuesta modificada de Reglamento relativo a la creación del sistema “Eurodac”.
- Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión.
- Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

³³ El CEDH no es aplicable para perseguir el tráfico de personas en el caso de que el traficante no sea europeo o el hecho delictivo no tenga lugar en territorio europeo.

- Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo.
- Recomendación de la Comisión sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias).
- Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.
- Recomendación de la Comisión sobre las vías legales para obtener protección en la Unión Europea: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias.
- Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas.
- Hoja de ruta para la aplicación del nuevo Pacto.
- *Commission Staff Working Document - New Pact on Migration and Asylum.*³⁴

Como se puede apreciar, muchas de las propuestas se articulan en la forma de recomendaciones y orientaciones, lo cual podría llevar a cuestionar la efectividad de las mismas según están actualmente formuladas si finalmente son objeto de tramitación posterior.

CAPÍTULO III.

LOS ACUERDOS DE READMISIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los componentes clave de la política migratoria de la Unión Europea es la cooperación con terceros países para la readmisión de sus nacionales. Dicha cooperación se puede articular a través de distintos mecanismos y tipos de acuerdos. No obstante, las garantías en materia de derechos humanos que ofrece cada tipo de pacto son distintas. A pesar de que el camino recorrido hasta la fecha es extenso, todavía hay muchos aspectos de los acuerdos de readmisión susceptibles de mejora en los cuales sería recomendable que profundizara el Nuevo Pacto.

³⁴ Este documento ha sido publicado únicamente en inglés.

1. TIPOS DE ACUERDOS

Para clasificar los acuerdos de readmisión se pueden seguir dos criterios. Por un lado, una primera clasificación nos permite distinguir entre los acuerdos concluidos por la Unión Europea y los concluidos por los Estados miembros.

Como se ha mencionado anteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, se concedió competencia a la Comisión Europea para negociar y concluir acuerdos de readmisión con terceros Estados. Haciendo uso de dicha competencia, la Unión Europea ha concluido numerosos acuerdos que mencionaremos a continuación en la distinción entre acuerdos de readmisión formales e informales.

Las obligaciones contraídas en dichos acuerdos pueden diferir e incluir tanto la obligación de readmitir a los nacionales (calificado por algunos autores como una obligación de derecho internacional consuetudinario), como la de admitir a las personas migrantes cuya travesía transcurrió por dicho Estado, apátridas o incluso nacionales de otros Estados que tuvieran un visado o un permiso de residencia del Estado requerido en el momento de entrada en el Estado requirente.³⁵

No obstante, también los Estados miembros tienen competencia para concluir acuerdos de readmisión con terceros países. Hasta 2014, los 28 (incluyendo a Reino Unido) habían concluido más de 300 acuerdos bilaterales con más de 85 Estados no europeos.³⁶ Sin embargo, como veremos en la siguiente clasificación, estos acuerdos bilaterales no tienen por qué adoptar la forma de un acuerdo de cooperación en materia de readmisión. En ocasiones los Estados prefieren utilizar otros mecanismos tales como cláusulas en Acuerdos de Cooperación en materia policial, Declaraciones Conjuntas, Memorándums de Entendimiento o Códigos de Buenas Prácticas.

Es importante destacar que en materia de readmisión la competencia de la Unión Europea para concluir acuerdos es concurrente con la de los Estados miembros. Esto significa que el ejercicio explícito por parte de la Unión de su competencia para firmar acuerdos excluye la posibilidad de que los Estados miembros individualmente firmen un

³⁵ SUNDBERG, O., “Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and admission system, *European Migration and Diversity Programme*, 2019, p.7.

³⁶ CASSARINO, J.P., “A Reappraisal of the EU’s Expanding Readmission System”, *The International Spectator*, Vol. 49, num. 4, December, p. 133.

acuerdo con el tercer país. Esta exclusión opera incluso en el supuesto de que el Consejo haya iniciado las negociaciones, sin necesidad de que se haya firmado el acuerdo.³⁷

Por otro lado, otra clasificación interesante es la que distingue entre acuerdos formales e informales.

En primer lugar, se consideran **acuerdos formales** los negociados por la Comisión a propuesta del Consejo. La competencia para la conclusión de dichos acuerdos viene fijada en el art. 79.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, “TFUE”).³⁸

Los acuerdos de readmisión formales generan obligaciones recíprocas para los Estados miembros y los terceros países con los que se firman. En su texto se regulan las modalidades de retorno, incluyendo en los anexos las formas válidas de demostrar la identidad, nacionalidad, lugares de tránsito, así como protocolos a implementar por los Estados miembros.³⁹ El Estado requirente será el encargado de financiar los costes de la readmisión de la persona migrante.

Hasta marzo de 2021, la Unión Europea ha firmado acuerdos de readmisión formales con los siguientes Estados: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistán, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Turquía, Cabo Verde.⁴⁰

De estos acuerdos, once contienen procedimientos acelerados para el caso de personas migrantes captadas en la frontera (aunque la distancia considerada como “frontera” difiere en cada acuerdo). Una de las principales particularidades de este tipo de acuerdos es que el Estado requerido debe dar respuesta a la solicitud en un plazo de dos días desde la recepción de la misma.

En todo caso, la aplicación de los acuerdos es supervisada por un Comité de Readmisión Mixto compuesto por representantes de la Unión y de los terceros países.

³⁷ GARCÍA ANDRADE, P., “External Competence and Representation of the EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum”, *EU Migration Law Blog*, 17 de junio de 2018 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/external-competence-and-representation-of-the-eu-and-its-member-states-in-the-area-of-migration-and-asylum/>; última consulta 21/03/2021).

³⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C202, de 7 de junio de 2016).

³⁹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Op. cit* p. 165

⁴⁰ *Ibid* pp. 214-230.

Asimismo, cada Comité es competente para proponer modificaciones del Acuerdo y para mantener un intercambio de información periódico sobre los distintos protocolos.⁴¹

Estos acuerdos deben ser compatibles con el resto de tratados y acuerdos adoptados por la Unión Europea, incluyéndose entre ellos el CEDH y otros textos que garantizan la protección de derechos humanos en general (y de las personas migrantes en particular).

En segundo lugar, los **acuerdos informales** adoptan distintas formas y pueden ser concluidos tanto por la Unión Europea como por los Estados miembros. A pesar de que adoptan la apariencia de textos jurídicamente vinculantes, tanto en su articulado como en la práctica queda patente que son acuerdos políticos u operacionales. Al contrario que ocurre con los acuerdos formales, no todos los acuerdos están accesibles.

Hasta marzo de 2020, la Unión Europea había adoptado 23 acuerdos informales que incluyen provisiones de retorno y readmisión con terceros países.⁴² Los países con los que ha firmado estos acuerdos informales son: Moldavia, Georgia, Armenia, Marruecos, Azerbaiyán, Túnez, Jordán, Nigeria, Etiopía, Turquía, India, Ghana, Costa de Marfil, Níger, Afganistán, Bielorrusia, Mali, Guinea, Bangladesh y Gambia.⁴³⁴⁴

La preponderancia de los acuerdos de readmisión informales sobre los formales se puede explicar de dos maneras. Por un lado, la propia Comisión Europea en el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración ha establecido como política la necesidad de priorizar los retornos “rápidos y operativos” y “no necesariamente los acuerdos de readmisión formales”, fomentando por parte la conclusión de acuerdos informales que carecen de fuerza jurídica vinculante.⁴⁵

Por otro lado, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo explica la preferencia de los Estados miembros por los acuerdos informales debido a la flexibilidad

⁴¹ *Ibid* p. 166.

⁴² *Ibid* p. 167.

⁴³ Con Etiopía, Ghana y Mali la Unión Europea ha concluido dos tipos de acuerdos informales. Con Georgia, Armenia, Azerbaiyán concluyó un acuerdo formal de readmisión de fecha posterior al acuerdo informal (con un año de margen en los tres casos). Con Moldavia y Turquía concluyó un acuerdo informal un año después de haber firmado un acuerdo formal.

⁴⁴ Los acuerdos informales concluidos con Nigeria, Níger, Ghana, Guinea, Bangladesh y Gambia no son accesibles públicamente, por lo que no podemos afirmar con certeza que contengan compromisos en materia de readmisión.

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración (COM/2016/0385 final), p.7.

que proporcionan para su modificación, el menor coste que tiene su incumplimiento y los menores problemas que plantea su celebración en terceros países cuyas relaciones políticas con Europa en cuestiones migratorias son especialmente sensibles.⁴⁶

En tercer lugar, cabe también mencionar la importancia que en este contexto cobran las **cláusulas de readmisión**. En los inicios de las Comunidades Económicas Europeas, los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad incluían cláusulas de readmisión con distinto nivel de obligatoriedad. A pesar de que estas cláusulas no son ejecutivas en si mismas, sí han sido utilizadas como trampolín o paso previo a la negociación de acuerdos de readmisión más específicos en fechas posteriores.⁴⁷

Asimismo, también existen acuerdos específicos de la Agencia FRONTEX para facilitar su cooperación con terceros países.

2. LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN LOS ACUERDOS INFORMALES

La regulación del retorno y readmisión de personas migrantes por medio de acuerdos informales plantea tres problemas graves que desembocan en una menor protección de los derechos humanos de estas personas. Estos problemas se pueden resumir en: responsabilidad, control e inseguridad jurídica.

En primer lugar, los acuerdos informales generan problemas de “**responsabilidad**” desde la perspectiva de los individuos afectados. En este contexto, se entiende por “responsabilidad” la relación existente entre un individuo y un foro, en la cual el individuo debe explicar su conducta y someterse al juicio y consecuencias del foro al que se dirija.⁴⁸

A diferencia de los acuerdos formales, los acuerdos informales no tienen por qué especificar la base jurídica sobre la que se asientan, tal y como prevé el art. 296.2 TFUE; tampoco se les aplican los procedimientos de consentimiento y control parlamentario

⁴⁶ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Op. cit* p. 167.

⁴⁷ Ejemplo de ello es el Acuerdo de Cotonú, firmado en 200 entre la Unión Europea y países de la asociación de países de África, Caribe y Pacífico (ACP). En dicho acuerdo comercial se prevé que cada Estado debe aceptar la readmisión sin otras formalidades de los nacionales que estén presentes de forma ilegal en el territorio de otro Estado. No obstante, cualquiera de las partes podrá solicitar que se inicien negociaciones para llegar a un acuerdo bilateral sobre las obligaciones específicas de retorno y readmisión. *Ibid* p. 166.

⁴⁸ BOVENS, M., “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, Vol. 13, num. 4, 2007, p.451.

recogido en el art. 218 TFUE, ni se podrá pronunciar el TJUE sobre la compatibilidad del acuerdo con los Tratados; la publicación de estos acuerdos en el Diario Oficial de la Unión Europea no es obligatoria, por lo que el art. 297 TFUE tampoco es de aplicación; finalmente, la potestad controladora que el art. 263 TFUE otorga al TJUE está condicionada a que el demandante pruebe que el acuerdo estaba destinado a producir efectos jurídicos entre su persona y un tercero.⁴⁹

Estas lagunas de responsabilidad o de rendición de cuentas de los Estados que firman acuerdos informales se traducen en un menor control parlamentario sobre el uso de los fondos fiduciarios de la Unión Europea en la política migratoria exterior, que en ocasiones se emplean para vulnerar las garantías de los derechos de las personas.⁵⁰ Ejemplo de ello es el caso de Libia, que será objeto de estudio más adelante. De acuerdo con *Human Rights Watch*, la cooperación en materia migratoria de la Unión Europea en Libia está “contribuyendo a un círculo de abuso extremo”, donde la guardia costera libia interna a los migrantes interceptados en el mar en centros de detención con condiciones inhumanas y degradantes.⁵¹

En segundo lugar, las menores exigencias legales para la celebración de acuerdos informales se traducen a su vez en problemas de **control**. Por un lado, su falta de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea implica no solo un menor control por parte de las instituciones europeas, sino también por parte de organizaciones sociales u otras entidades no gubernamentales especializadas en la protección de derechos humanos. Esta opacidad se puede traducir a su vez en violaciones de los derechos de las personas migrantes que estarían amparadas por los propios Estados firmantes de los acuerdos.

Por otro lado, la imposibilidad de control *ex ante* y *ex post* por parte del TJUE también genera riesgos para la protección de los migrantes.⁵² La falta de claridad de los

⁴⁹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Op. cit* p. 183

⁵⁰ EUROPEAN PARLIAMENT, “Oversight and Management of the EU Trust Funds- Democratic Accountability Challenges and Promising Practices”, May 2018 (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603821/IPOL_STU\(2018\)603821_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603821/IPOL_STU(2018)603821_EN.pdf); última consulta 02/04/2021).

⁵¹ HUMAN RIGHTS WATCH, “No escape from hell. EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya”, January 2019 (disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/eu0119_web2.pdf; última consulta 02/04/21).

⁵² En *NF v Consejo Europeo* (asunto T-192/16, Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017), el Tribunal General del TJUE inadmitió el recurso de anulación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 por considerar que la Declaración no fue adoptada por el Consejo de la UE, sino por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y el Primer Ministro turco. Por tanto, el Tribunal se consideró incompetente para pronunciarse sobre la validez de dicho acuerdo.

efectos legales de estos acuerdos dificulta la identificación de la relación causal entre el acuerdo y su incumplimiento por medio de retornos ilegales. El acuerdo de la Unión Europea con Turquía en marzo de 2016, el acuerdo con Afganistán en octubre de ese mismo año o con Etiopía en 2018 son solo algunos ejemplos de acuerdos informales cuyo contenido e incumplimiento exceden la jurisdicción del TJUE.⁵³

En tercer lugar, la cuestión que afecta de forma más directa a las personas migrantes es la **inseguridad jurídica** que generan los acuerdos informales. La mayor parte de los acuerdos de readmisión coinciden en la seguridad del tercer país como condición *sine qua non* para el retorno de las personas migrantes. Sin embargo, el concepto de “tercer país seguro” es susceptible de interpretaciones diversas entre países. Un ejemplo de ello es el caso de Libia. En 2017, los gobiernos italiano y libio firmaron un Memorandum de entendimiento para la cooperación en materia de desarrollo, lucha contra la inmigración ilegal y la trata. A pesar de que ACNUR alertó en 2018 sobre los abusos que estaban sufriendo las personas migrantes, los retornos forzosos continuaron durante ese año. De forma similar, los expertos alertaron desde 2016 sobre los abusos a los migrantes devueltos a Sudán desde Italia, Bélgica, Francia y Reino Unido. Sin embargo, solo Bélgica suspendió los retornos a este país entre diciembre de 2017 y febrero de 2018, para luego reanudarlos de nuevo.⁵⁴

Finalmente, el propio Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha alertado sobre las escasas alusiones de los acuerdos informales a los derechos humanos. Asimismo, ponen de manifiesto que las pocas menciones que sí se hacen a los derechos humanos se ven debilitadas por las referencias expresas al carácter político de las previsiones del acuerdo, que afirman no estar diseñadas para crear derechos u obligaciones de derecho internacional.⁵⁵

3. IMPLICACIONES PARA EL NUEVO PACTO

Con la publicación del Nuevo Pacto de Migración y Asilo, los expertos en migraciones y protección de derechos humanos vieron frustrados sus anhelos de una regulación más garantista, siendo así que, a pesar de que los propios servicios de las

⁵³ SUNDBERG, O., *Op. cit* p.10.

⁵⁴ *Ibid* p.13.

⁵⁵ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Op. cit* p. 175.

instituciones europeas han identificado deficiencias de los acuerdos de readmisión informales en cuanto a responsabilidad, control e inseguridad jurídica, en el Nuevo Pacto no se da respuesta a estos problemas.

En la Comunicación del Nuevo Pacto, son varias las referencias a la necesidad de dotar de “mayor eficacia” a los acuerdos de readmisión. En primer lugar, se incentiva a la agencia FRONTEX a apoyar “la cooperación efectiva en materia de readmisión con terceros países”.⁵⁶

En segundo lugar, se potencia la “aplicación plena y efectiva de los veinticuatro acuerdos y convenios de la UE con terceros países existentes en materia de readmisión”.⁵⁷

En tercer lugar, se establece que la Comisión deberá evaluar, al menos una vez al año, el nivel de cooperación de los terceros países para la readmisión de sus nacionales, informando de ello al Consejo.⁵⁸

Finalmente, la Comunicación atribuye a la Comisión el deber de garantizar, en estrecha colaboración con el Alto Representante y los Estados miembros (cuando proceda), la aplicación “plena y efectiva” de los acuerdos de readmisión adoptados por la Unión Europea, así como el deber de examinar la posible adopción de nuevos acuerdos.⁵⁹

Si nos centramos en otros documentos que conforman el paquete del Nuevo Pacto, las referencias a los acuerdos de readmisión son mínimas. La “Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX” menciona la necesidad de que se armonicen las normas relativas a los países de origen y terceros países seguros y de que se actualice de forma periódica la información sobre la situación actual de los países más relevantes.⁶⁰ Poco se dice sobre la modificación, mejora o armonización de los acuerdos de readmisión.

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA. COM (2020) 609 final, 23 de septiembre de 2020, p. 10.

⁵⁷ *Ibid* p. 24.

⁵⁸ *Ibid* p. 25

⁵⁹ *Ibid* p. 28.

⁶⁰ COM/2020/610 final.

(Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/es/TXT/?qid=1601291110635&uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN;](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?qid=1601291110635&uri=COM%3A2020%3A610%3AFIN;)

05/04/2021).

última consulta

De la misma manera, tampoco se presta atención a la readmisión en la “Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias”⁶¹ ni en la “Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias”.⁶²

Esto nos lleva a poder afirmar, por un lado, que el foco del Nuevo Pacto en materia de readmisión está únicamente en la eficacia de los acuerdos concluidos por la Unión Europea; y, por otro lado, que las limitaciones de los acuerdos informales identificadas por la propia Unión Europea se quedan sin respuesta.

En relación con el primer aspecto, el propósito del Nuevo Pacto es conseguir que los acuerdos sean más eficaces, mediante la incentivación de su uso y su mejora. No obstante, nada se dice sobre cómo se puede incentivar su uso o cuáles son los aspectos de los acuerdos susceptibles de mejora. Tampoco en el resto de comunicaciones o recomendaciones se profundiza en estos aspectos, sino que, en materia de los acuerdos de readmisión, se quedan en meras declaraciones de intenciones.

En lo que respecta a las limitaciones de los acuerdos informales, el Nuevo Pacto únicamente hace referencia al número de acuerdos concluidos sin entrar a valorar sus limitaciones. Al ignorar los acuerdos formales concluidos tanto por la propia Unión Europea como por los Estados miembros en ejercicio de sus competencias, se perpetúan las amenazas para los derechos humanos de las personas migrantes amparadas por dichos acuerdos. Esto deja abierto un importante frente que, en el momento de tramitación de las propuestas, deberá ser objeto de una regulación más garantista si queremos poder afirmar que los acuerdos de readmisión protegen a las personas migrantes.

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA, Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (C/2020/6469).

⁶² COMISIÓN EUROPEA, Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias (C/2020/6467).

CAPÍTULO IV.

OTRAS POLÍTICAS PARA LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: LOS FONDOS EUROPEOS

Además de la importancia que se da en el Nuevo Pacto a mejorar la eficacia de los retornos mediante una mayor colaboración con los terceros países de origen y tránsito, otro aspecto interesante de analizar en términos de eficiencia es el uso que se da a los fondos europeos.

1. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA A TRAVÉS DE LOS FONDOS EUROPEOS

Uno de los pilares fundamentales de la cooperación en materia de migración con terceros países es la financiación por parte de la Unión Europea. Existe una gran diversidad de fondos y programas que difieren no solo en la cuantía, sino también en los objetivos y en los colectivos a los que van destinados.

Además de los fondos europeos, también la financiación bilateral de algunos Estados miembros juega un papel fundamental en la cooperación con terceros países. Sin embargo, el análisis de esta modalidad de financiación excedería de los límites del presente trabajo.

Por lo tanto, para establecer el marco general de la financiación de la política migratoria de la Unión podemos clasificar los fondos europeos en dos grupos: los enmarcados dentro del Presupuesto de la Unión Europea a largo plazo en el Marco Financiero Plurianual (en adelante, “MFP”) y los fondos situados fuera del Presupuesto y del MFP.

A. Fondos incluidos en el Presupuesto de la Unión Europea a largo plazo

El Presupuesto de la Unión Europea a largo plazo está integrado en lo que se conoce como el Marco Financiero Plurianual (MFP). La tramitación del mismo se hace por medio de un Reglamento aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de Comisión. El MFP establece los techos para las distintas partidas

presupuestarias por un período de siete años. El MFP vigente actualmente fue aprobado el 17 de diciembre de 2020 y su período de aplicación es de 2021 a 2027.⁶³ Anteriormente, el Presupuesto a largo plazo se estableció para el período comprendido entre 2014 y 2020.⁶⁴

El MFP establece siete categorías de gasto. A los efectos del presente trabajo únicamente nos centraremos en los fondos más relevantes en materia de migración, que se enmarcan dentro de la categoría cuarta (Gestión de las migraciones y fronteras) y de la categoría quinta (Seguridad y Defensa).⁶⁵

Dentro de estas categorías podemos destacar los siguientes fondos:

- **Fondo de Asilo, Migración e Integración** (en adelante, “AMIF” por sus siglas en inglés). Para el período 2014-2020 se dotaron 3.800 millones de euros para este fondo (frente a los 3.137 millones de euros previstos inicialmente). Los objetivos de este fondo son: fortalecer y desarrollar la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo, apoyar la migración legal y la integración efectiva de los no-europeos, asegurar retornos justos y efectivos y fomentar la solidaridad entre los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios.⁶⁶
- **Fondo de Seguridad Interior** (en adelante, “ISF” por sus siglas en inglés). Este fondo contiene dos instrumentos. Por un lado, el ISF-Fronteras y Visados, con una dotación en el período 2014-2020 de 2.800 millones de euros, sirve de apoyo en la gestión de las fronteras exteriores y la política común de visados. Por otro lado, el ISF-Policía, con una dotación para ese mismo

⁶³ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación” (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>; última consulta 27/03/2021)

⁶⁴ Teniendo en cuenta que el MFP para el período 2021-2027 ha sido implementado a comienzos de este año, las cifras aprobadas en el mismo no reflejan la financiación real de cada fondo. Por ello, para poder tener una visión global del costo de la política migratoria de la Unión nos centraremos en las cifras globales relativas al período 2014-2020, del que sí existen datos.

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA, “The long-term EU budget. 2021-2027. Spending”, (disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en; última consulta 27/03/2021).

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION. MIGRATION AND HOME AFFAIRS, “Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)” (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en; última consulta 27/03/2021).

período de 1.000 millones de euros, está orientado a apoyar financieramente la cooperación policial en la prevención y lucha contra el crimen.⁶⁷

- **Otros fondos.** En este grupo podemos incluir el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (centrado en el alivio de la pobreza), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo Social Europeo. Estos tres fondos incluyen entre sus objetivos la integración de los refugiados y personas migrantes.⁶⁸

Además de estos fondos, el MFP también destina partidas a la financiación de agencias descentralizadas que trabajan en cuestiones migratorias y en el control de fronteras exteriores. En materia migratoria cabe destacar dos:

- **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX):** con una dotación de 1.638 millones de euros en el período 2014-2020, esta Agencia está centrada en la protección de las fronteras exteriores del espacio de libre circulación de la Unión Europea.⁶⁹
- **Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO):** con una dotación de 456 millones de euros para el período 2014-2020, la EASO tiene como fin reforzar la cooperación de los Estados miembros en materia de asilo y apoyar la elaboración de las políticas y legislación de la Unión relativas al asilo.⁷⁰

Asimismo, en el MFP también se destina parte del Presupuesto a largo plazo a la financiación del Sistema de Información de Visados (81 millones de euros), Sistema de Información Schengen (91 millones de euros), a EURODAC (1 millón de euros) y a EUROPOL (753 millones de euros).⁷¹

Finalmente, es importante destacar el papel que juegan los mecanismos de flexibilidad en el MFP. Con el fin de poder dar respuesta a las crisis y necesidades imposibles de prever en la elaboración del Presupuesto a largo plazo, en la redacción de cada Presupuesto se regulan dos mecanismos de flexibilidad a través de los cuales poder aumentar la cuantía máxima de determinadas partidas previstas en el MFP. Por un lado,

⁶⁷ POLICY DEPARTMENT FOR BUDGETARY AFFAIRS, *EU Funds for Migration, Asylum and Integration Policies*, Brussels, April 2018, p.11.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Ibid* p. 13

⁷⁰ OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO, *Quiénes somos*, EASO, Luxemburgo, 2014, p.2

⁷¹ POLICY DEPARTMENT FOR BUDGETARY AFFAIRS, *Op. cit* p. 15.

el Instrumento de Flexibilidad, utilizado para financiar acciones que no tienen acceso a otras vías por superar el máximo permitido, pasó de movilizar 66 millones de euros en 2015 para las partidas de migraciones, refugiados y seguridad a 837 millones de euros en 2018.⁷² Por otro lado, la Reserva para Ayudas de Emergencia hasta 2018 podía movilizar un máximo de 344.8 millones de euros para operaciones de carácter humanitario en Estados que no formaran parte de la UE.⁷³

B. Fondos no incluidos en el Presupuesto de la Unión Europea a largo plazo⁷⁴

Al margen del MFP, la Unión Europea ha creado Fondos Fiduciarios que proporcionan financiación adicional a las políticas migratorias de la Unión. Entre estos Fondos, creados a partir de la crisis de refugiados del año 2015, podemos destacar tres:

- Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Siria: dotado con 500 millones de euros hasta 2018.⁷⁵
- Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África (en el cual nos detendremos con más detalle en el apartado siguiente).
- Servicio para Refugiados en Turquía: dotado con 3.000 millones de euros hasta 2018.⁷⁶

Estos fondos se caracterizan por buscar una respuesta más rápida y flexible a las crisis migratorias y por recibir contribuciones tanto europeas como unilaterales de países (principalmente Estados miembros). No obstante, estas características han llevado a muchos autores a criticar la falta de transparencia y la incompatibilidad de los fines de estos fondos con los objetivos de ayuda humanitaria o apoyo al desarrollo.⁷⁷

⁷² En el Presupuesto a largo plazo para el período comprendido entre 2021-2027 se ha establecido un nuevo máximo de 915 millones de euros por año. COMISIÓN EUROPEA, *Op. cit* (disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en).

⁷³ En el nuevo Presupuesto para el período 2021-2027 se han unificado el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y la antigua Reserva para la Ayudas de Emergencia bajo el nombre “Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia”. Se ha extendido su ámbito de aplicación para incluir también las situaciones de emergencia acontecidas en los Estados miembros. La dotación máxima prevista por año es de 1.2 billones de euros. *Id.*

⁷⁴ A pesar de que esta distinción es discutida, seguiremos el criterio del Departamento de Asuntos Presupuestarios de la Unión Europea en su informe *EU Funds for Migration, Asylum and Integration Policies* (ver nota 71). Según su criterio, estos fondos no se pueden determinar con una antelación de siete años, sino que se van creando y adaptando según las necesidades que van surgiendo.

⁷⁵ POLICY DEPARTMENT FOR BUDGETARY AFFAIRS, *Op. cit* p. 15.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ HERTOOG, L., “Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy”, *Liberty and Security in Europe*, num. 95, November 2016, p.2.

Una vez analizada la pluralidad de fondos que la Unión Europea destina a la financiación de cuestiones migratorias podemos destacar las siguientes consideraciones. Dentro de la política migratoria de la Unión Europea se distinguen distintos enfoques de cara a regular la migración, el asilo, el control de fronteras y el papel de terceros países. Esto se traduce en distintas prioridades para cada uno de los fondos (seguridad y control de la migración irregular, necesidades humanitarias y protección de derechos humanos, desarrollo o regulación de la migración regular). Esto, sumado a la pluralidad de actores que intervienen en la aprobación, programación, gestión e implementación de estos fondos (Directores Generales de la Comisión, servicios, agencias, Parlamento Europeo, organizaciones no gubernamentales, entes internacionales, Estados y agentes privados varios) desemboca en objetivos no necesariamente interconectados y en fondos cuyos ámbitos de aplicación se superponen y duplican innecesariamente.⁷⁸ Por ello, sería necesaria una mayor definición de la estrategia y fines de cada fondo, así como una mayor coordinación entre los actores que permitiera un mayor control del destino final de estos fondos millonarios.

2. EL FONDO FIDUCIARIO DE EMERGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ÁFRICA: EL CASO DE LIBIA

Una de las principales rutas utilizadas por las personas migrantes que llegan a Europa desde el norte de África es la ruta del Mediterráneo central. Desde 2014, Libia se ha convertido en uno de los principales puntos de salida de personas migrantes hacia Europa, especialmente Italia. Las guerras, la inestabilidad política y la falta de un gobierno efectivo han convertido a Libia en un país de origen (y también de tránsito) en el que las violaciones de derechos humanos parecen estar a la orden del día.

Sin embargo, desde la perspectiva europea, estas salidas plantean serias dificultades a las que no se ha dado una respuesta adecuada. Con el fin de evitar tener que lidiar con los problemas que genera la llegada masiva de migrantes irregulares a las costas europeas, la Unión Europea ha optado por destinar miles de millones de euros al control de las fronteras en Libia, a la protección de los migrantes, a las ayudas de emergencia y a promover el desarrollo socioeconómico del país. De esta manera, serían las autoridades libias las encargadas de evitar salidas irregulares del país.

⁷⁸ POLICY DEPARTMENT FOR BUDGETARY AFFAIRS, *Op. cit* p. 45.

Todas estas ayudas se enmarcan dentro del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (en adelante, el “Fondo Fiduciario”).

2.1 ¿Qué es el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África?

Desde su creación y hasta noviembre de 2020, las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y otros donantes han aportado 5.000 millones de euros a este fondo.⁷⁹

El Fondo Fiduciario se enmarca dentro del ámbito de la cooperación al desarrollo con el fin de “hacer frente a las causas profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular, promoviendo la igualdad de oportunidades y las oportunidades económicas, la seguridad y el desarrollo”.⁸⁰ Los países beneficiarios de este fondo se corresponden con los más afectados dentro de las rutas de migración africana hacia Europa: Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal (región del Sahel y la zona del lago Chad); Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda (Cuerno de África); Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto (norte de África).⁸¹

En los últimos años han sido muchas las denuncias que distintas organizaciones han realizado a causa de la violación de derechos humanos en estos países. Sin embargo, estas vulneraciones son especialmente alarmantes en el caso de Libia, donde además se ha cuestionado si se puede considerar a la Unión Europea responsable de las mismas. Por ello, teniendo en cuenta la limitación de espacio del presente trabajo, nos centraremos únicamente en este país.

Desde 2017, Libia ha recibido financiación del Fondo Fiduciario por valor de 365.123.927 euros.⁸² Los proyectos en los que ha recibido fondos son:

⁷⁹ COMISIÓN EUROPEA, “El Fondo Fiduciario de la UE para África moviliza otros 22,6 millones de euros para fomentar la estabilidad y la seguridad en la región del Sahel y el lago Chad”, *Comunicado de Prensa*, 9 de noviembre de 2020 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1866 ; última consulta 28/03/2021).

⁸⁰ COMISIÓN EUROPEA, “Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África”, *Nota informativa*, 12 de noviembre de 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_15_6056 ; última consulta 28/03/2021).

⁸¹ *Id.*

⁸² Sin incluir los 20.000.000 de euros aprobados el 2 de julio de 2020 para la protección de la población más vulnerable de la pandemia de la COVID-19 en Libia.

- *Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya*: 19.800.000 euros. El objetivo es apoyar a la Organización Internacional de Migraciones (en adelante, “OIM”) y a ONGs en la protección y asistencia de las personas migrantes más vulnerables, así como ayudar a las comunidades en Libia que las acogen.
- *Integrated approach to protection and emergency assistance to vulnerable and stranded migrants in Libya* (julio 2018): 29.000.000 euros. El fin de este fondo es fortalecer la capacidad de las autoridades libias a través del entrenamiento en detención, gestión de la migración, registro y protección de derechos de personas migrantes.
- *Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development* (abril 2017): 90.000.000 euros. Busca reforzar la protección de las personas migrantes y refugiados en los centros de detención, así como promover el retorno voluntario o la reintegración de los migrantes que permanecen en Libia.
- *Support to integrated border and migration management in Libya – First phase* (julio 2017): 42.223.927 euros. El objetivo es fortalecer la capacidad de las autoridades libias en el control de fronteras, rescates marítimos y terrestres y lucha contra el tráfico y la trata de personas.
- *Recovery, stability and socio-economic development in Libya* (marzo 2018): 50.000.000 euros. Busca promover el acceso a servicios básicos tales como sanidad, educación, agua y saneamiento en las comunidades locales libias más afectadas por el fenómeno migratorio.
- *Support to integrated border and migration management in Libya - Second phase* (diciembre 2018): 15.000.000 euros. Continuación con los objetivos de la primera parte del programa adoptada en julio de 2017.
- *TOP UP: Managing mixed migration flows: Enhancing protection and assistance for those in need in Libya* (julio 2019): 23.000.000 euros. Aumento del fondo creado en abril de 2017.
- *TOP UP: Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery* (julio 2019): 18.000.000 euros. Aumento de los fondos del programa adoptado en marzo

de 2018 para apoyar el acceso a servicios básicos en las comunidades locales libias.

- *Scale-up of programme “Managing mixed migration flows in Libya” - local governance and socio-economic development pillar* (diciembre 2019): 17.000.000 euros. El objetivo es contribuir a la estabilización de la comunidad mediante la mejora del gobierno local y del acceso de la infancia a programas inclusivos de protección y a servicios educativos en Libia.
- *Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya* (mayo 2020): 5.900.000 euros. Se busca aumentar el acceso de las personas migrantes a espacios protegidos y a fomentar las alternativas a los internamientos en centros de detención (especialmente para la infancia).
- *Libya - Continuation - Managing mixed migration flows: Protection, health assistance, resilience and community engagement* (julio 2020): 30.200.000 euros. El fin de este fondo es proporcionar atención de calidad a las personas migrantes vulnerables, solicitantes de asilo, refugiados y comunidades de acogida.
- *Libya - Recovery, stability and socio-economic development in Libya – Phase 2 (RSSD 2)* (julio 2020): 25.000.000 euros. Aumento de los fondos de la acción adoptada en marzo de 2018.⁸³

En total, hasta la fecha la Unión Europea (y los Estados miembros) han destinado a través del Fondo Fiduciario 365.123.927 euros a los proyectos en Libia. A pesar de que sería de gran interés y utilidad examinar el uso real que se está dando a todos esos fondos billonarios, las limitaciones de espacio nos obligan a centrarnos en una única acción. Teniendo en cuenta que el foco del presente trabajo está en la cooperación de la Unión Europea y los Estados miembros con terceros países para prevenir la inmigración irregular y promover el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, nos centraremos más detalladamente en el programa *Support to Integrated border and migration management in Libya*, que traduciremos como “Acción de apoyo a la gestión integrada de fronteras y a las migraciones en Libia” (en adelante, “Acción”).

⁸³ Para más información sobre los objetivos concretos y los planes de cada uno de los fondos o acciones consultar <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya>.

2.2 Acción de apoyo a la gestión integrada de fronteras y a las migraciones en Libia

La primera fase de esta Acción se aprobó el 12 de abril de 2017. Como objetivos concretos de ésta se determinaron los siguientes: apoyar a las fuerzas costeras libias⁸⁴ a través de su entrenamiento y proporcionando equipamiento (reparación de embarcaciones, facilitación de lanchas y equipamiento de rescate), establecimiento de salas de control de operaciones en Trípoli, actividades piloto para aumentar la capacidad de las autoridades del sur de Libia en el control efectivo de fronteras, establecimiento de procedimiento de rescate en el desierto y protección de derechos humanos y trato de las personas migrantes.⁸⁵

Esta Acción está financiada con 42.223.927 euros provenientes del Fondo Fiduciario, 2.231.256 euros aportados por Italia y 1.844.816 aportados por el Fondo de Seguridad Interior de la Unión Europea.

En la segunda fase del proyecto, adoptada el 13 de diciembre de 2018, se mantuvo el objetivo de atajar de raíz las causas de la migración irregular y de proporcionar apoyo a las autoridades libias para mejorar las operaciones de búsqueda y rescate en el mar, así como la gestión de sus fronteras. Esto se tradujo en la implantación de actividades de mantenimiento y reparación de embarcaciones, así como en un mayor apoyo a las guardias costeras y fuerzas armadas libias para una obtener una mejor cooperación entre ambas y una mayor eficiencia en la protección de las fronteras.⁸⁶

Esta Acción, tanto en su primera como en su segunda fase, plantea dos problemas especialmente relevantes.

En primer lugar, en relación con su legalidad, algunos autores cuestionan que la Acción cumpla con los objetivos de la legislación europea sobre la financiación de acciones exteriores.⁸⁷ Hasta diciembre de 2018, 3.700 millones de euros del total de 4.200

⁸⁴ Principalmente a la Administración General de Seguridad Costera (“GACS” según sus siglas en inglés), dependiente del Ministerio del Interior y a la Guardia Costera Libia y Seguridad Portuaria (“LCGPS” según sus siglas en inglés), dependiente del Ministerio de Defensa.

⁸⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Action fiche of the EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee. Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase* (T05-EUTF-NOA-LY-04), 2017, p.3.

⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Action document- the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. Support to Integrated border and migration management in Libya - Second phase* (T05-EUTF-NOA-LY-07), 2021, p.3.

⁸⁷ DANN, P., *Legal opinion on the legality of EU funding for the Libyan coastguard*, Humboldt University, Berlin, 2020.

millones dotados para el Fondo Fiduciario provenían del Fondo Europeo de Desarrollo (en adelante, “FED”).⁸⁸ De acuerdo con el Reglamento 2015/322 de 2 de marzo de 2015 sobre la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo,⁸⁹ los objetivos para optar a esta financiación se circunscriben a reducir y erradicar la pobreza; estimular el desarrollo económico, social y medioambiental; consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, el buen gobierno, los derechos humanos y los principios de Derecho Internacional; o aplicar un procedimiento basado en derechos.⁹⁰

No obstante, ni los propósitos generales de la acción (el desarrollo de las capacidades de las autoridades libias para una mejor gestión de las fronteras y control de las aguas) ni ninguna de las actividades específicas enumeradas contribuyen a los objetivos de la financiación del FED. Por lo tanto, en la medida en que el Fondo Fiduciario está financiado en un 88% por el FED sin cumplir ninguno de los objetivos exigidos para poder optar a la misma, la Acción de apoyo a la gestión integrada de fronteras y a las migraciones en Libia sería ilegal. Asimismo, el desvío de fondos de cooperación para otros fines contraviene tanto la regulación de los mismos como los principios éticos básicos.

En segundo lugar, en relación con la protección de las personas migrantes, numerosas asociaciones consideran que esta Acción carece de una *due diligence* de derechos humanos.⁹¹ A pesar de que no existe una regulación expresa que obligue a la Unión Europea a efectuar tal examen antes de la implementación de un programa en un Estado no europeo, algunos autores consideran que esta obligación se materializa en distintas normativas. Entre estas se encuentran: la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tratado de la Unión Europea (en cuyo artículo 21 se establece la obligación de la Unión de respetar en la acción exterior los principios de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, el respeto de la dignidad humana y los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional) y el Reglamento 2015/322 (que en su artículo segundo prevé que las relaciones entre la Unión y los países

⁸⁸ EUROPEAN COMMISSION, *European Emergency Trust Fund For Africa: 2018 Annual Report*, Luxemburg, 2019, p.13.

⁸⁹ Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11 °Fondo Europeo de Desarrollo (Diario Oficial de la Unión Europea L58/1).

⁹⁰ Artículo 1 del Reglamento 2015/322.

⁹¹ Para más información ver *Complaint to the European Court of Auditors Concerning the Mismanagement of EU Funds by the EU Trust Fund for Africa's "Support to Integrated Border and Migration management in Libya" Programme. Submitted by Global Legal Action Network, Association for Juridical Studies on Immigration, and Italian Recreational and Cultural Association.*

socios se basan en los valores compartidos de los derechos humanos que tendrán que seguir promoviendo).⁹² Para cumplir con estos requerimientos legales, algunos expertos entienden que la Unión Europea está obligada a realizar una evaluación previa del impacto del acuerdo en los derechos humanos, evaluando las amenazas a estos derechos en el momento de adopción del acuerdo. Asimismo, para dar cumplimiento a lo previsto en los tratados y reglamentos de la Unión, consideran que todo acuerdo debe condicionar la financiación al respeto de los derechos humanos por parte del tercer país.⁹³ En esta línea, es importante destacar que Naciones Unidas ha denunciado la falta de mecanismos independientes de monitorización del impacto de las actividades de la Unión Europea en materia de migración en lo referente a la protección de derechos humanos.⁹⁴

A pesar de no existir una norma jurídicamente vinculante que obligue a la Unión Europea a realizar una *due diligence* de derechos humanos, el Defensor del Pueblo europeo sí se ha pronunciado sobre la obligatoriedad de llevar a cabo evaluaciones de derechos. En la Decisión de 18 de enero de 2017 relativa a las quejas contra la Comisión sobre la valoración del impacto en los derechos humanos del acuerdo UE-Turquía, el Defensor del Pueblo europeo estableció que “para todas las políticas y acciones de las instituciones de la Unión Europea y sus órganos que impacten en seres humanos, cualquier evaluación debería contener una consideración *explícita* del impacto de esas políticas y acciones en los derechos humanos”.⁹⁵

Por lo tanto, si bien es cierto que al haber sido ya implantada la Acción de apoyo a la gestión integrada de fronteras y a las migraciones en Libia el momento de realizar una *due diligence* ya ha pasado, sí sería momento de evaluar el impacto que esta acción ha tenido hasta la fecha en los derechos humanos de las personas afectadas. Esta evaluación cobra especial importancia si se atiende a la pregunta de investigación que se trata en el apartado siguiente.

⁹² DANN, P., *Op. cit* p.11.

⁹³ *Ibid*, p. 13.

⁹⁴ UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, December 2018, p. 21.

⁹⁵ EUROPEAN OMBUDSMAN, Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement, 18 January 2017 (traducción propia).

2.3 ¿Están la Unión Europea y los Estados miembros financiando vulneraciones de derechos humanos en Libia?

Además de los distintos programas en Libia financiados por el Fondo Fiduciario, entre los que destaca la Acción de apoyo a la gestión integrada de las fronteras y las migraciones, la Unión Europea ha financiado otras operaciones en el Mediterráneo para el control de las migraciones y la lucha contra el tráfico ilícito y la trata de personas. En este contexto cabe destacar dos operaciones. En primer lugar, la operación EUNAVFOR MED SOPHIA, centrada en la desarticulación del modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional.⁹⁶ Posteriormente se concedieron nuevas responsabilidades a la operación para mejorar la capacitación y entrenamiento de las fuerzas costeras y militares libias.⁹⁷ Esta operación estuvo en vigor desde mayo de 2015 hasta el 31 de marzo de 2021.

En segundo lugar, la operación EUNAVFOR MED IRINI, vigente desde el 31 de marzo de 2021, establece como objetivo principal impedir el tráfico de armas en la zona acordada en el embargo de Naciones Unidas.⁹⁸ Dentro de la misión también se establece que la operación contribuirá al desarrollo de capacidades y a la formación de la guardia costera y fuerzas armadas libias, así como la desarticulación de los modelos de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata.⁹⁹ A pesar de que esta operación no incluye un mandato de búsqueda y rescate, la Unión Europea sí permite que en el marco de las obligaciones de Derecho internacional, si una embarcación detecta personas en situación de peligro en el mar, deberán ser rescatadas.

En el marco de ambas operaciones y de la Acción analizada en el apartado anterior, la Unión Europea ha proporcionado equipamiento, formación y financiación a las autoridades libias. En este contexto, son muchos los expertos que se plantean si se puede considerar a la Unión Europea y a los Estados miembros responsables de las violaciones

⁹⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (Diario Oficial de la Unión Europea L 122/31).

⁹⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo de 20 de junio de 2016 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA) (Diario Oficial de la Unión Europea L 162/18).

⁹⁸ Embargo acordado de conformidad con la Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores sobre el embargo de armas a Libia, incluida la Resolución 2292 (2016) del Consejo de Seguridad y la Resolución 2473 (2019) del Consejo de Seguridad.

⁹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo de 31 de marzo de 2020 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (Diario Oficial de la Unión Europea L 101/4).

de derechos humanos en Libia. Por un lado, encontramos informes de organizaciones del tercer sector (como *Human Rights Watch*) donde se denuncia que la Unión Europea está contribuyendo a la perpetuación de abusos extremos a través de la financiación proporcionada a Libia. Por otro lado, también encontramos informes de instituciones oficiales donde se denuncian las vulneraciones de derechos sin responsabilizar directamente a Europa.

Ejemplo de esto es el informe S/2020/876 del 2 de septiembre de 2020, donde la Secretaría General del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha denunciado múltiples vulneraciones de derechos en Libia. Entre estas podemos incluir: la muerte de 3 personas migrantes el 27 de julio tras ser desembarcadas en Khums por la Guardia Costera, las condiciones inhumanas en los centros de detención gestionados por el Directorio para Combatir la Migración Ilegal en Libia, torturas, desapariciones forzosas, abusos sexuales por parte de los oficiales, extorsiones a las familias para el pago de rescates, almacenamiento de armas pesadas en centros de detención, trabajos forzosos (incluida la limpieza de armas), reclutamiento forzoso para las milicias entre las personas migrantes y refugiados, etc. Muchas personas migrantes y refugiados han sido disparados al intentar huir de los centros de detención, habiendo sido abandonados a la puerta de hospitales o entre arbustos si se consideraba que su estado era demasiado débil para sobrevivir.¹⁰⁰ También se denuncia en el informe la protección de los traficantes de personas por parte de las fuerzas paramilitares.¹⁰¹

Asimismo, en dicho informe se hacen varias referencias al hecho de que Libia no reúne las condiciones para ser calificado como un “tercer país seguro” para el desembarco de refugiados y personas migrantes. No obstante, tanto la Guardia Costera Libia como embarcaciones privadas bajo las órdenes del Centro de Coordinación de Rescate Marítimo o de Estados miembros a título individual continúan desembarcando a las personas interceptadas en territorio libio, siendo normalmente derivadas a centros de detención.¹⁰² Incluso el Alto Comisionario de Naciones Unidas para Derechos Humanos ha denunciado que las condiciones de los centros de detención libios son horribles,

¹⁰⁰ SECRETARY GENERAL. UNITED NATIONS, *Report S/2020/876 on the implementation of resolution 2491 (2019)*, 2 September 2020, p.5.

¹⁰¹ *Ibid* p.8.

¹⁰² *Ibid* p.3.

incluyendo torturas, abusos sexuales, falta de atención sanitaria y vulneración de derechos humanos, solicitando que se interrumpieran los retornos a este país.¹⁰³

A la vista de esta situación y de la escasa información que proporcionan los recursos oficiales sobre el uso real que se está dando a los fondos que la Unión Europea ha proporcionado a Libia para la gestión integrada de las fronteras y el control de las migraciones, resulta difícil dar respuesta a las cuestiones inicialmente planteadas sobre si están la Unión Europea y sus países miembros financiando vulneraciones de derechos en este país. No obstante, para abordar la cuestión sobre la posible responsabilidad de la Unión Europea por estas vulneraciones (sin entrar a valorar quién las está financiando) podemos analizar los siguientes argumentos facilitados por expertos en la materia.

Por un lado, comenzando por los partidarios de la responsabilidad de la Unión Europea en las vulneraciones de derechos humanos en Libia, encontramos tres argumentos que justificarían la responsabilidad de ésta y de los Estados miembros. En primer lugar, en lo referente a la devolución de las personas migrantes interceptadas a un territorio calificado por Naciones Unidas como “no seguro” es importante recordar que los Estados miembros tienen la obligación de devolver a las personas rescatadas en el mar a un territorio seguro donde el respeto a los derechos humanos esté garantizado. Por ello, si la Unión Europea o alguno de sus miembros diera la orden de devolver a las personas rescatadas a Libia, se estaría vulnerando una obligación de Derecho internacional.

En segundo lugar, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe en su artículo 4 el sometimiento a tratos inhumanos o degradantes y, en su artículo 5, el sometimiento a esclavitud, trabajos forzados y trata de seres humanos. De acuerdo con su Preámbulo, la Unión debe contribuir a la defensa y fomento de estos principios y valores. Por tanto, en el caso de Libia la Unión no estaría contribuyendo a la defensa de derechos humanos, sino que estaría financiando (directa o indirectamente) abusos por parte de las autoridades.

En tercer lugar y en línea con el argumento anterior, el TJUE ha recogido en varias ocasiones que, a pesar de que la celebración de acuerdos con terceros países que no respetan los derechos fundamentales de la población no convierte a la Unión en

¹⁰³ UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “Press briefing note on Migrant rescues in the Mediterranean”, 8 May 2020 (disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25875&LangID=E> ; última consulta 29 marzo de 2020).

responsable de las eventuales infracciones cometidas por este país, sí puede fomentar indirectamente estas violaciones o beneficiarse de ellas.¹⁰⁴

Por otro lado, la actuación de la Unión Europea no reúne los requisitos establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 14:

La organización internacional que presta ayuda o asistencia a un Estado o a otra organización internacional en la comisión por ese Estado o por esta última organización de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar ayuda o asistencia si:

- a) Lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito; y
- b) El hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por la organización que presta la ayuda o asistencia.

En aplicación de este artículo, para poder considerar a la Unión Europea como responsable de las violaciones de derechos cometidas en Libia tendrían que darse varios requisitos. En primer lugar, habría que analizar si la organización internacional incurre en responsabilidad si el acto ilícito lo cometen milicias y otros grupos armados (en caso de que se consideran *de facto* o *de iure* como organismos del Estado libio), lo cual no parece deducirse del tenor literal del artículo.

En segundo lugar, se exige que la asistencia de la organización internacional haya sido “conociendo las circunstancias del hecho ilícito”. En sus comentarios sobre la propuesta del articulado sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, la Comisión Internacional de Derecho consideró que para que se diera este supuesto el Estado o la organización que estuviera prestando asistencia financiera a otro Estado tendría que manifestar que asume el riesgo de que esa financiación se utilice para fines ilícitos.¹⁰⁶ En el Registro de Riesgos para el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, se menciona el riesgo reputacional de que se considere que los fondos se destinan a apoyar la agenda de países que vulneran derechos humanos, pero no se menciona nada al respecto

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 10 de diciembre de 2015, asunto T 512/12, para. 230-231.

¹⁰⁵ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Resolución 66/100, aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 2011, sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

¹⁰⁶ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, “Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries”, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2001.

en los riesgos operativos ni financieros.¹⁰⁷ A pesar de que sea llamativo que se de más importancia al riesgo reputacional que a los riesgos operativos, esto no permite afirmar que se de este segundo requisito de conocimiento por parte de la Unión.

En tercer lugar, el apartado b del artículo 14 establece que la organización que presta la asistencia (en nuestro caso, la Unión Europea) tendría que *cometer* el hecho para ser considerado como intencionadamente ilícito. Este requisito exige que la intención de la Unión Europea fuera facilitar la comisión de actos ilícitos por parte del Estado libio. Es decir, habría que demostrar que la intención de la Unión o de los Estados miembros a través de la provisión de fondos o de las operaciones militares es facilitar la tortura, trabajos forzados, trata y otros crímenes cometidos por Libia o por las milicias del país.¹⁰⁸

En vista de todo ello, parece evidente que la provisión de fondos y la colaboración de la Unión Europea con las autoridades libias no cumple ninguno de los requisitos necesarios para poder exigir responsabilidad a la organización o a sus Estados miembros. El fin último de esta colaboración es la gestión de los flujos migratorios que, en sí mismo, es un fin legítimo.

3. IMPLICACIONES PARA EL NUEVO PACTO

Tras la crisis migratoria del año 2015, la Unión Europea constató que los fondos destinados a la política migratoria (especialmente en lo relacionado con asilo y control de fronteras) eran insuficientes para que los Estados miembros pudieran hacer frente a este fenómeno.

A la vista de todo ello, el MFP para el período 2021-2027 ha fijado un máximo de 22.671 millones de euros para migración y control de fronteras.¹⁰⁹ A pesar de que está

¹⁰⁷ EUROPEAN COMMISSION, “EUTF for Africa Risk Register” (disponible en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/results-monitoring-and-evaluation_en; última consulta 29/03/2021).

¹⁰⁸ SKORDAS, A. “A blind spot in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias”, *EU Migration Law Blog*, 30 June 2018 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/a-blind-spot-in-the-migration-debate-international-responsibility-of-the-eu-and-its-member-states-for-cooperating-with-the-libyan-coastguard-and-militias/>; última consulta 29/03/2021).

¹⁰⁹ EUROPEAN COMMISSION, “Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments)-2018 price” (disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_2018_prices.pdf; 30/03/2021).

previsto que los gastos asociados al Nuevo Pacto puedan ser cubiertos con los fondos a los que los Estados miembros tienen acceso en virtud del MFP, los expertos se muestran escépticos sobre si dichos fondos serán suficientes.¹¹⁰

Entre las razones detrás de dicho escepticismo podemos destacar tres. En primer lugar, los programas de inmigración y asilo son financiados parcialmente por los Estados miembros (sirviendo de ejemplo la contribución de Italia a algunas de las acciones en Libia).¹¹¹ En segundo lugar, el AMIF, con cargo al cual se pretenden financiar parcialmente las propuestas del Nuevo Pacto (como, por ejemplo, la Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración), está cofinanciado en un 25% por los Estados miembros. En tercer lugar, tan solo un 40% del AMIF es flexible, esto es, no asignado a programas nacionales predeterminados y por tanto susceptible de ser usado para contingencias migratorias.¹¹²

A pesar de que algunas propuestas prevén que se podrán solicitar recursos adicionales si las necesidades que el Nuevo Pacto pretende cubrir exceden de las estimaciones presupuestarias iniciales,¹¹³ la implementación de las propuestas que recoge el Pacto conllevará importantes gastos en infraestructura, equipamiento, recolocación de personas migrantes en países europeos o retorno a terceros países, formación del personal e implementación de nuevos sistemas.¹¹⁴ Si continúa la tendencia imperante hasta la fecha, serán los Estados miembros los que costeen dichas propuestas. Esto podría desembocar en una falta de recursos que se traduzca en procedimientos tardíos o en vulneraciones de derechos, lo que llevaría a un resultado distinto al ambicionado con el Nuevo Pacto.

¹¹⁰ GOLDNER, I., “Financial implications of the New Pact on Migration and Asylum: will the next MFF cover the costs?”, *EU Migration Law Blog*, 27 January 2021 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/>; última consulta 30/03/2021).

¹¹¹ Por ejemplo, la acción “Support to Integrated border and migration management in Libya – First phase” recibió 4.076.073 euros del Ministerio del Interior de Italia.

¹¹² GOLDNER, I., *Op cit.* s.p.

¹¹³ A modo de ejemplo véase: EUROPEAN COMMISSION, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]”, COM (2020) 610 final, 23 September 2020, p.99.

¹¹⁴ GOLDNER, I., *Op cit.* s.p.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

1. CONCLUSIONES GENERALES

Desde el origen de las Comunidades Europeas, se ha intentado dar una respuesta legal y humanitaria a los desafíos que plantea el fenómeno migratorio. Desde el Acuerdo de Schengen y, especialmente desde el Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea ha desarrollado un amplio acervo regulatorio, incluyendo instrumentos propios del *hard law* y del *soft law*, para adoptar y adaptar una política migratoria europea común que permitiera dar respuesta a los retos que plantean las migraciones.

La producción más reciente en esta línea ha sido el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, publicado por la Comisión el 23 de septiembre de 2020. Esta “idea” de proyecto contiene una serie de propuestas de regulación que, a falta de su tramitación por el procedimiento correspondiente, todavía no están vigentes.

El espíritu que subyace a lo largo de todos los documentos que integran la propuesta es la necesidad de una colaboración más estrecha entre la Unión Europea y Estados miembros con terceros países de origen y tránsito de personas migrantes y refugiados. De acuerdo con la Comisión, esta colaboración resulta necesaria para una mejor regulación de la migración legal, además de para mejorar el control de fronteras y la gestión de los flujos migratorios por parte de terceros países. Dicha colaboración se puede materializar en una amplia variedad de instrumentos, de los cuales en el presente trabajo únicamente hemos analizado los acuerdos de readmisión y la utilización de fondos europeos.

En relación con los acuerdos de readmisión, el Nuevo Pacto hace especial énfasis en la escasa efectividad que los acuerdos de readmisión firmados por la Unión Europea con terceros países de origen y tránsito han tenido hasta la fecha, donde tan solo se ejecutan un tercio de las órdenes de retorno.

El análisis de las variedades de acuerdos nos permite concluir que el nivel de protección de los derechos humanos de las personas migrantes difiere significativamente en función del tipo de acuerdo que se adopte. Por un lado, la tramitación de los acuerdos formales exige que los mismos cumplan con los estándares de protección previstos en los

distintos tratados europeos, siendo susceptibles de un control *ex ante* por parte del Parlamento Europeo y *ex post* por parte del TJUE. Por otro lado, la celebración de los acuerdos informales como simples acuerdos políticos conlleva una tramitación más rápida y menos garantista, sin posibilidad de revisión por parte del Parlamento o el Consejo y sin que se incluyan dentro del ámbito de control del TJUE. Esto supone una mayor flexibilidad en la celebración de estos acuerdos, de ahí que la Comisión haya manifestado su preferencia por los acuerdos de readmisión informales. Sin embargo, desde la perspectiva de los derechos de las personas migrantes, los acuerdos informales se traducen en problemas de responsabilidad, control y seguridad jurídica, brindando una menor protección.

En lo que respecta a los fondos europeos, el Nuevo Pacto recoge la necesidad de facilitar financiación para la gestión de los flujos migratorios y el control de fronteras. Son muchos los fondos que la Unión Europea destina a día de hoy a estas cuestiones. En concreto, las llegadas masivas de migrantes africanos a las costas del sur de Europa han llevado a la Unión a invertir miles de millones en el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África. De entre los múltiples países beneficiarios de este tipo de fondos, en el presente trabajo nos hemos centrado únicamente en el caso de Libia, que es uno de los Estados que más denuncias ha suscitado en lo que a protección de derechos humanos se refiere.

La investigación realizada sobre los distintos programas de acción en Libia financiados con fondos europeos, junto con los informes que Naciones Unidas, académicos y expertos del tercer sector han realizado sobre la situación en este país, nos permiten concluir que no existe claridad sobre el destino real que se está dando a los fondos millonarios que la Unión Europea ha destinado hasta la fecha en el marco de la cooperación con este país en materia migratoria. Esto nos lleva a no poder afirmar que la Unión Europea o sus miembros estén financiando vulneraciones de derechos humanos en Libia. Asimismo, más allá de las dudas que puedan surgir en cuanto a la base jurídica de algunos de estos fondos o la falta de estudios sobre el impacto de los mismos en la protección de derechos humanos, lo cierto es que no existe un marco legal que permita exigir responsabilidad a la Unión o a los Estados miembros por las violaciones de derechos que se están cometiendo.

2. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Las limitaciones de espacio y de tiempo propias de un trabajo de estas dimensiones han impedido hacer un análisis más profundo y crítico de estos instrumentos. No obstante, a lo largo del análisis sí se han podido identificar una serie de cuestiones que las instituciones encargadas de la implementación del Nuevo Pacto deberían tener en cuenta, puesto que se espera que el mismo tenga un amplio recorrido.

Comenzando por los acuerdos de readmisión, en las propuestas del Nuevo Pacto se incentiva la aplicación más estricta de los acuerdos existentes y la conclusión de nuevos acuerdos (preferiblemente informales). Para solventar las limitaciones identificadas de los acuerdos informales, la autora de este trabajo propondría lo siguiente. En primer lugar, las propuestas que se materialicen a partir del Nuevo Pacto deberían prever de forma detallada el control post-retorno, de forma que se pudiera hacer un seguimiento de la readmisión de las personas migrantes en los terceros países, garantizar el respeto de sus derechos humanos e identificar los retos o problemas a los que se enfrentan en y desde su llegada a esos países.

En segundo lugar, se deberían priorizar los acuerdos formales sobre los informales o, en caso de que esto se considerara inviable, se deberían regular los contenidos mínimos que los acuerdos informales deberían incluir en materia de derechos. Asimismo, en materia de régimen de responsabilidad y de posibilidad de control, resultaría imperativo que se regulara también un mecanismo de control a través del cual las instituciones de la Unión (u otras instituciones que los Estados firmantes acordaran) pudieran analizar el contenido de los acuerdos, todo ello con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes.

En tercer lugar, de la misma forma que se prevé para los acuerdos formales, cabría la posibilidad de armonizar los acuerdos informales concluidos por la Unión Europea y por los Estados miembros con terceros países. De esta manera se eliminaría la enorme inseguridad jurídica que hasta hoy generan las divergencias entre los distintos acuerdos.

En lo referente a los fondos europeos para el control de las fronteras y la mejor gestión de los flujos migratorios, las propuestas del Nuevo Pacto centran la financiación en mejorar la coordinación entre Estados (miembros y terceros países de origen y

tránsito), así como en el entrenamiento y mejor capacitación de las fuerzas de seguridad locales. Sin embargo, el camino recorrido hasta la fecha pone de manifiesto una serie de limitaciones que llevan a la formulación de tres propuestas.

En primer lugar, sería altamente recomendable que las instituciones europeas regularan de forma más detallada los posibles mecanismos de control sobre el uso que se está dando a estos fondos. La utilización de fondos de cooperación para fines distintos es contraria tanto a la regulación de dichos fondos como a los principios de la Unión, de ahí que sea una cuestión merecedora de atención.

En segundo lugar, para prevenir la utilización de los fondos en actividades ilícitas en frontera, sería necesario que se estableciera la obligación de efectuar un análisis previo del impacto de cada programa en la protección de derechos humanos, así como la realización de evaluaciones periódicas para asegurar el respeto a los derechos de las personas migrantes a las que se destina esta financiación.

En tercer lugar, con el fin de asegurar una implementación efectiva de las propuestas del Nuevo Pacto sin que la escasez de fondos sea un impedimento para proteger derechos humanos básicos, sería recomendable que se modificaran los textos que regulan los fondos varios a partir de los cuales se van a financiar estas propuestas para que los Estados miembros tengan asegurado el respaldo financiero de la Unión en las políticas de asilo, retorno y control de fronteras.

Finalmente, en lo que respecta a la situación en Libia, las múltiples vulneraciones de derechos denunciadas hasta la fecha han llevado a su calificación como un tercer país no seguro. A pesar de que el número de devoluciones a territorio libio ha disminuido, la realidad es que todavía no se han erradicado, por lo que sería recomendable que las instituciones europeas llevaran a cabo un seguimiento más cercano de estas prácticas y aplicaran los mecanismos sancionadores correspondientes.

Con todo, es cierto que muchos expertos no han visto satisfechos con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo sus anhelos de una regulación más garantista para con los derechos humanos de las personas migrantes. No obstante, los documentos que integran el pacto constituyen tan solo propuestas que serán objeto en el futuro próximo de debate y desarrollo por parte de las instituciones europeas. Esto nos permite mantener la confianza, puesto que sigue existiendo margen para que Parlamento y Consejo consideren

las limitaciones de las propuestas y aprueben una regulación que permita realmente una mayor cooperación entre Estados y una mayor protección de los derechos de todas las personas.

CAPÍTULO VI. BIBLIOGRAFÍA

A. Legislación

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Resolución 66/100, aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 2011, sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición), 12 septiembre 2018 (COM (2018) 634 final).

COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Reglamento relativo a situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y asilo, de 23 de septiembre de 2020 (COM (2020) 613).

CONSEJO DE EUROPA, Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Diario Oficial de la Unión Europea núm. 348, de 24 de diciembre de 2008).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (PESC) 2020/472 del Consejo de 31 de marzo de 2020 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (Diario Oficial de la Unión Europea L 101/4).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo de 20 de junio de 2016 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA) (Diario Oficial de la Unión Europea L 162/18).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (Diario Oficial de la Unión Europea L 122/31).

EUROPEAN COMMISSION, Commission Staff Working Document. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] (COM(2020) 610 final).

Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (Diario Oficial de la Unión Europea L58/1).

Tratado de Ámsterdam, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C340, de 10 de noviembre de 1997).

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), firmado el 7 de febrero de 1992 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C191, de 29 de julio de 1992).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C202, de 7 de junio de 2016).

A.1 Soft law

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM (2020) 609 final).

COMISIÓN EUROPEA, Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (C/2020/6469).

COMISIÓN EUROPEA, Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias (C/2020/6467).

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, 11 marzo 2014 (COM (2014) 154 final).

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración (COM/2016/0385 final).

B. Jurisprudencia

Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, asunto T-192/16 (Diario Oficial de la Unión Europea C121/30, de 18 de abril de 2017).

EUROPEAN OMBUDSMAN, “Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement”, 18 January 2017.

Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 10 de diciembre de 2015, asunto T-512/12.

C. Obras doctrinales

- BOVENS, M., “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, Vol. 13, num. 4, 2007, pp.447-468.
- CASSARINO, J. P., “A Reappraisal of the EU’s Expanding Readmission System”, *The International Spectator*, Vol. 49, num. 4, December 2014, pp. 130-145.
- DANN, P., *Legal opinion on the legality of EU funding for the Libyan coastguard*, Humboldt University, Berlin, 2020.
- GARCIALORO, G., “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, *Papeles del Este*, vol. 17, 2008, pp. 21-38.
- GILLADE, K., *Readmission Agreements Concluded by the EU*, Universiteit Gent, Gante, 2011.
- GORTÁZAR, C., “Return Decisions and Domestic Judicial Practices: Is Spain Different?” en Moraru, M., Cornelisse, G., de Bruycker, P., (ed.) *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Hart, New York, 2020, pp. 63-83
- GORTÁZAR, C., “The Right to Asylum in the European Union and the Setting of the 2015 crisis”, *Gonzaga Journal of International Law*, vol. 1, 2018.
- GORTÁZAR, C., “El enfoque de la migración en la Unión Europea”, *Miscelánea Comillas*, vol. 67, núm. 130, 2009, pp. 199-216.
- HERTOG, L., “Money Talks. Mapping the Funding for EU External Migration Policy”, *Liberty and Security in Europe*, num. 95, November 2016.
- SUNDBERG, O., “Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system, *European Migration and Diversity Programme*, 2019.

D. Documentación

- EUROPEAN COMMISSION, *Action document- the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. Support to Integrated border and migration management in Libya - Second phase (T05-EUTF-NOA-LY-07)*, 2021.
- EUROPEAN COMMISSION, *European Emergency Trust Fund For Africa: 2018 Annual Report*, Luxemburg, 2019.
- EUROPEAN COMMISSION, *Action fiche of the EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee. Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase (T05-EUTF-NOA-LY-04)*, 2017.
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *The Return Directive 2008/115/EC. European Parliament Assessment*, European Parliamentary Research Service, June 2020.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION, “Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries”, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part Two, 2001.

OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO, Quiénes somos, EASO, Luxemburgo, 2014.

POLICY DEPARTMENT FOR BUDGETARY AFFAIRS, *EU Funds for Migration, Asylum and Integration Policies*, Brussels, April 2018.

SECRETARY GENERAL, UNITED NATIONS, *Report S/2020/876 on the implementation of resolution 2491 (2019)*, 2 September 2020.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON HUMAN RIGHTS, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, December 2018.

UNHCR, *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals*, June 2008

E. Recursos de Internet

BAULOZ, C. “The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?”, *EU Migration Law Blog*, 31 enero 2017 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/>; última consulta 07/04/21)

COMISIÓN EUROPEA, “El Fondo Fiduciario de la UE para África moviliza otros 22,6 millones de euros para fomentar la estabilidad y la seguridad en la región del Sahel y el lago Chad”, *Comunicado de Prensa*, 9 de noviembre de 2020 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1866 ; última consulta 28/03/2021).

COMISIÓN EUROPEA, “Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África”, *Nota informativa*, 12 de noviembre de 2015 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_15_6056 ; última consulta 28/03/2021).

COMISIÓN EUROPEA, Directiva sobre retorno: revisión selectiva (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181204_managing-migration-factsheet-9-return-directive-review_es.pdf; última consulta 07/04/2021).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación” (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>; última consulta 27/03/2021)

- EUROPEAN COMMISSION, “The long-term EU budget. 2021-2027. Spending”, (disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en ; última consulta 27/03/2021).
- EUROPEAN COMMISSION, “Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments)-2018 price” (disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_2018_prices.pdf; 30/03/2021).
- EUROPEAN COMMISSION. MIGRATION AND HOME AFFAIRS. “Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)” (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en; última consulta 27/03/2021).
- EUROPEAN COMMISSION, “EUTF for Africa Risk Register” (disponible en: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/results-monitoring-and-evaluation_en; última consulta 29/03/2021).
- EUROPEAN PARLIAMENT, “Oversight and Management of the EU Trust Funds- Democratic Accountability Challenges and Promising Practices”, May 2018 (disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603821/IPOL_STU\(2018\)603821_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603821/IPOL_STU(2018)603821_EN.pdf); última consulta 02/04/2021).
- GARCÍA ANDRADE, P., “External Competence and Representation of the EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum”, *EU Migration Law Blog*, 17 June 2018 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/external-competence-and-representation-of-the-eu-and-its-member-states-in-the-area-of-migration-and-asylum/>; última consulta 21/03/2021).
- GOLDNER, I. “Financial implications of the New Pact on Migration and Asylum: will the next MFF cover the costs?”, *EU Migration Law Blog*, 27 January 2021 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/>; última consulta 30/03/2021).
- GONZÁLEZ PÁRAMO, A; GALLEGO, S.; MUÑOZ, S.; FANJUL, G., “Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Guía de lectura y valoración”, Investigación Por Causa, versión de 9 de octubre de 2020 (disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf)
- HUMAN RIGHTS WATCH, “No escape from hell. EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya”, January 2019 (disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/eu0119_web2.pdf; última consulta 02/04/21).
- MORARU, M., “The new design of the EU’s return system under the Pact on Asylum and Migration”, *EU Migration Law Blog*, 14 June 2020 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>; última consulta 02/04/2021).

PARLAMENTO EUROPEO, Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm; última consulta 11/02/2021).

SKORDAS, A., “A blind spot in the migration debate? International responsibility of the EU and its Member States for cooperating with the Libyan coastguard and militias”, *EU Migration Law Blog*, 30 June 2018 (disponible en: <http://eumigrationlawblog.eu/a-blind-spot-in-the-migration-debate-international-responsibility-of-the-eu-and-its-member-states-for-cooperating-with-the-libyan-coastguard-and-militias/>; última consulta 29/03/2021).

UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “Press briefing note on Migrant rescues in the Mediterranean”, 8 May 2020 (disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25875&LangID=E>; última consulta 29 marzo de 2020).