



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA EXTERNALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ASILO

FACULTAD DE DERECHO

Fernando Martínez De Aspe Martín

5º De E-3 C

Derecho Internacional Público

Tutor: Paula García Andrade

En Madrid, a 10 de Abril De 2019

ÍNDICE

Resumen y Abstract.....	1
Listado de Abreviaturas.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Propósito general de la investigación.....	3
1.2 Contextualización del tema y justificación del interés de la cuestión...3	
1.3 Objetivos del trabajo.....	4
1.4 Metodología.....	5
1.5 Estructura del trabajo.....	7
2. RACIONAL DE LA TRAMITACIÓN EXTRATERRITORIAL, PRECEDENTES HISTÓRICOS E INICIATIVAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	8
2.1 Origen y argumentos de la externalización del proceso de solicitud de asilo.....	10
2.2 Precedentes históricos de la tramitación del asilo de forma extraterritorial.....	13
2.2.1 <i>Centros de tramitación de la Bahía de Guantánamo</i>	13
2.2.2 <i>La Solución del Pacífico</i>	15
2.3 Iniciativas pasadas propuestas por los Estados Miembros.....	16
2.3.1 <i>“The New Vision for Refugees”</i>	17
2.3.2 <i>Las Zonas Seguras de Otto Schilly</i>	18
2.3.3 <i>El Cambio de Postura del ACNUR</i>	20
2.3.4 <i>Los Centros de acogida y de partida de Thomas Maizière</i>	21
2.3.5 <i>Pronunciamientos de la Comisión y Parlamento Europeo por la crisis de 2015</i>	21
2.3.6 <i>“Regional Disembarkation Platforms (RDPs)”</i>	22
2.4 Elementos comunes a las iniciativas de tramitación extraterritorial...24	
3. ESTUDIO DE LOS DIFERENTES DESAFÍOS JURÍDICOS.....	25
3.1 Distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros.....	25
3.2 Cuestiones de soberanía y jurisdicción.....	32
3.2.1 <i>Problemática derivada del principio de soberanía</i>	32
3.2.2 <i>Análisis del concepto de jurisdicción según el DI y los DDHH</i> ..38	

3.3 Estudio de la compatibilidad con derechos humanos.....	39
<i>3.3.1 Análisis de las obligaciones de protección de los DDHH.....</i>	39
<i>3.3.2 Vicisitudes relacionadas con el principio de non refoulement... </i>	42
4. CONCLUSIONES DEL TRABAJO.....	45
5. BIBLIOGRAFÍA.....	49

Resumen

La vigente crisis de refugiados que asola Europa ha vuelto a poner en entredicho el Sistema Europeo Común de Asilo y la gestión de los flujos migratorios por parte de la Unión. Consecuentemente muchos Estados Miembros ven la tramitación extraterritorial del asilo como una posible solución a este problema. Sin embargo, debido a la negativa histórica de las instituciones comunitarias frente a las pasadas propuestas y los retos jurídicos que este fenómeno presenta, ninguna iniciativa ha conseguido ser aplicada.

En este trabajo, en base a los precedentes históricos y esas pasadas propuestas, se han analizado los desafíos jurídicos que entraña la externalización del procedimiento de solicitud de asilo en función de la normativa del Derecho Internacional, del Derecho de la Unión Europea y de las obligaciones de respeto de los Derechos Humanos. En concreto, se ha estudiado el reparto competencial entre la UE y los Estados Miembros, se ha solucionado la problemática en términos de soberanía y jurisdicción y, finalmente, se ha comprobado la compatibilidad del fenómeno con los Derechos Humanos.

Palabras clave: asilo, extraterritorial, *non refoulement*, procedimiento, refugiado y UE.

Abstract

The current refugee crisis ravaging Europe has once again called into question the Common European Asylum System and the Union's management of migratory flows. Consequently, many Member States see the extraterritorial processing of asylum as a possible solution to this problem. However, due to the historical refusal of the European institutions in the face of past proposals and the legal challenges that this phenomenon entails, no initiative has managed to be executed.

In this investigation, on the basis of historical precedents and these past proposals, I have analyzed the legal challenges involved in the externalization of the asylum application procedure in accordance with the rules of International Law, European Union Law and Human Rights. In particular, the distribution of competences between the EU and the Member States has been studied, as well as the issues in terms of sovereignty and jurisdiction and, finally, the compatibility of the phenomena with Human Rights has been verified.

Key words: asylum, extraterritorial, *non refoulement*, procedure, refugee and EU.

Listado de Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
art.	Artículo
cit.	Cita
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DUE	Derecho de la Unión Europea
EPSC	Centro Europeo de Estrategia Política
EE.UU	Estados Unidos de América
DDHH	Derechos Humanos
DI	Derecho Internacional
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
pp.	Páginas
RDPs	<i>Regional Disembarkation Platforms</i>
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Propósito general de la investigación

A raíz de la reciente crisis de refugiados que asola el mundo y, en especial, a Europa, ha vuelto a ponerse sobre la mesa el debate sobre la efectividad del Sistema Europeo Común de Asilo. Consecuentemente, se ha querido dedicar esta investigación al análisis de los desafíos jurídicos que presenta una de las potenciales soluciones a esta crisis, la externalización del proceso de solicitud de asilo.

1.2 Contextualización del tema y justificación del interés de la cuestión

Actualmente, la crisis de refugiados es un tema que se encuentra en todo debate de actualidad y, cada día, sus dimensiones son más impactantes. Esta crisis de refugiados no hay que tomarla como la generada por la entrada masiva de personas en Europa, especialmente, en los últimos años. Al contrario, hay que analizarla con una perspectiva global. Sin embargo, en este trabajo nos vamos a centrar solamente en el viejo continente.

Durante el año 2017, un total de 677.680 solicitudes de asilo fueron presentadas en los Estados Miembros de la Unión Europea, lo que constituye un 119% más desde 2011, pese a que había disminuido un 50% desde 2016.¹ Tal es la magnitud de este fenómeno que solo un 20-25% de los refugiados de los últimos años han llegado a Europa. De hecho, según datos proporcionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), Europa recibió 5,2 millones de refugiados de los casi 20 millones registrados en el año 2016². Sin embargo, es en los continentes asiático y africano donde se encuentran en torno a dos tercios de los refugiados a escala mundial y, como es de esperar, no recibe la misma atención que recibe nuestro continente. Esto se debe a que no afectan tan directamente a todas las decisiones políticas o económicas europeas y, culturalmente, hemos llegado a percibirlo como algo cotidiano. No obstante, esta crisis es solo la punta de lanza de un problema mucho mayor como es

¹ Parlamento Europeo. (s.f.). *Infografía: número de solicitudes de asilo en la UE entre 2010 y 2017*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm (Consultado el 20 de febrero de 2019).

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017): *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2017*. Ginebra, Suiza, ACNUR.

la existencia de un sistema internacional incapaz de gestionar de manera efectiva los flujos migratorios.

La Unión Europea, a través del artículo 78.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aquel que configura la política europea de asilo, ha creado un Sistema Europeo Común de Asilo. Éste es un avance de gran relevancia en el ámbito jurídico, ya que se ha pasado de, originalmente, tener el objetivo de establecer unas normas que regularan este tema a la efectiva creación de un Sistema que pueda ofrecer protección a cualquier persona de un tercer Estado que la solicite en Europa.

Sin embargo, el Sistema Europeo Común de Asilo ha fracasado estrepitosamente en la gestión de los flujos migratorios a raíz de una mentalidad en la que han ido primando los intereses nacionales y no la protección de los derechos humanos de las personas. La Unión Europea podría haber sido un ejemplo a seguir, como ya la fuera en épocas pasadas; no obstante, no lo ha conseguido³.

Consecuentemente, desde 2015, la cuestión migratoria ha estado siempre en la agenda de las distintas instituciones de la Unión con el objetivo de alcanzar una solución definitiva. Así, se decidió que Europa debía poner sus esfuerzos en solventar los problemas en función de tres dimensiones principales. La primera es la reubicación y el reasentamiento, en segundo lugar, la problemática del retorno, readmisión y reintegración y, por último, la cooperación con los países de origen y de tránsito⁴.

Esta excepcional situación, requiere una mejora del sistema de asilo actual. Para que la reforma sea efectiva será necesario mejorar e implementar un sistema de distribución y compensación en toda la UE, además de, como veremos en este trabajo, renunciar a algunos de los poderes soberanos del Estado. De la misma manera, se debería garantizar proceso, a las personas en busca de asilo, sensible con la protección de derechos humanos y con los procedimientos fronterizos consecuentes⁵.

³ Türk, V. (2016). “Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo” *Forced Migration Review*, 51 (n.d.) pp. 57-60. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/destino-europa/tuerk> (Consultado 20 de febrero de 2019).

⁴ Cano Linares, M.A. (2016). “Política de asilo de la Unión Europea: avances y propuestas”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41 (n.d.), pp. 209-234. Recuperado de: https://www.academia.edu/34521731/Art%C3%ADculo_ACL_Asilo_y_REfugio_Ue.pdf (Consultado 1 de abril de 2019).

⁵ Türk, V. (2016). “Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo” *Forced Migration Review*, 51 (n.d.) pp. 57-60. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/destino-europa/tuerk> (Consultado 20 de febrero de 2019).

Esto ha derivado en que se haya vuelto a poner encima de la mesa la posibilidad de externalizar el proceso de solicitud de asilo, es decir, proceder con iniciativas con las que se pueda instruir el asilo fuera de las fronteras de los Estados de la Unión, concretamente, en los terceros países que sirven de origen o tránsito de los solicitantes de asilo. No obstante, dichas iniciativas plantean una serie de controversias en relación con la normativa de la UE y de los derechos humanos que tendrán que ser estudiados y resueltos.

Un gran número de Estados consideran que la tramitación extraterritorial sería una manera de mejorar el sistema de asilo actual. Muchos lo plantean de forma complementaria al existente hoy en día y basan sus ideas en los precedentes históricos australiano y estadounidense para probar su eficacia en situaciones excepcionales como esta. Sus implicaciones y efectos hacen, no obstante, que la tramitación extraterritorial del proceso de asilo plantee un debate de naturaleza tanto ética como jurídica que no debe ser tomado a la ligera.

1.3 Objetivos del trabajo

En primer lugar, buscaré describir las distintas propuestas de externalización del proceso de solicitud de asilo que han sido planteadas por los Estados Miembros durante los últimos años, haciendo referencia también a los precedentes históricos en Australia y Estados Unidos. Estas propuestas serán contextualizadas en el marco jurídico del Derecho Originario y Derivado de la Unión por el que se rige el SECA.

En segundo lugar, una vez definidos los elementos comunes que caracterizan a las iniciativas de extraterritorialización del asilo, analizaré la viabilidad jurídica de dichas propuestas en base a la normativa europea y los derechos humanos. En concreto se tratarán el reparto competencial entre los Estados y la Unión, la problemática surgida del principio de soberanía, las vicisitudes derivadas en función del concepto de jurisdicción y el respeto de las mismas a la obligaciones de derechos humanos y del principio de *non refoulement*.

1.4 Metodología

En este presente trabajo de investigación se han utilizado una serie muy distinta de fuentes. Por un lado, se han hecho uso de fuentes primarias. Estas comprenden normas

originarias y derivas de Derecho de la UE, normas y principios de Derecho Internacional en materia de Refugiados, ciertas normas que encuadran principios de Derecho Internacional, en especial Derecho Internacional del asilo y de Derecho Internacional de Derechos Humanos y además jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

De otra parte, se ha hecho uso también de fuentes secundarias en las que se encuentran aquellas de naturaleza técnica tales como informes de organismos internacionales; académicas, donde han destacado algunos informes de investigación de distintas instituciones y libros de expertos, las cuales han sido las más usadas, tanto en español como en inglés. Estas fuentes han servido para guiar mi comprensión y estudio de las fuentes primarias para así desarrollar un mejor monográfico. Finalmente, se han usado distintos artículos de prensa como fuentes de esencia divulgativa.

Así, se ha seguido el método de la dogmática jurídica ya que, en el trabajo, se ha analizado las fuentes primarias mencionadas anteriormente, ayudado de las secundarias, con el fin de averiguar las diferentes reglas que éstas llevan implícitas en su naturaleza para, en este caso, identificar y estudiar los distintos desafíos jurídicos que la tramitación extraterritorial presenta y, también, poder razonar sobre las consecuencias políticas que se derivan de estas normas.

Consecuentemente, se han tenido que solventar las dificultades originadas por relacionar dos materias de estudio, el Derecho Internacional Público y el Derecho de la Unión. Estas dificultades provienen de las consideraciones políticas en juego, del carácter convencional internacional que también presentan las normas del Derecho Originario de la UE, de los compromisos que subyacen a su creación, etc. Para ello, se ha usado un método exegético que busca poder observar normas concretas del DIP y del DUE (las fuentes primarias citadas anteriormente) con el objetivo de describir su contenido y determinar el sentido que le dieron sus autores, para así poder aplicarlo a la externalización del procedimiento de solicitud de asilo.

Además, finalmente, conviene mencionar que se han usado las distintas propuestas pasadas planteadas en el pasado de una manera inductiva para determinar los elementos comunes al fenómeno, en términos absolutos, de la tramitación extraterritorial del asilo.

1.5 Estructura del trabajo

Este trabajo de investigación de fin de grado se estructura en cuatro capítulos. En el primero, a modo de introducción, presenta el propósito de la investigación, su contextualización y justificación del tema, la metodología empleada y los objetivos del monográfico.

El segundo capítulo, de un modo descriptivo, tiene como objetivo introducir el concepto de la tramitación extraterritorial del proceso de solicitud de asilo a partir del Sistema Europeo Común de Asilo, los distintos argumentos a favor de dicha externalización, los precedentes anteriormente mencionados estadounidense y australiano y, por último, una explicación de las distintas propuestas planteadas por los Estados Miembros históricamente hasta llegar a la última cuyo estudio se planteó en junio y julio de 2018.

El tercer capítulo presenta un análisis de la viabilidad jurídica de la posibilidad de externalizar el procedimiento de solicitud de asilo en la Unión Europea. Como he desarrollado en el apartado de los objetivos del trabajo, se analizarán el reparto de competencias entre la Unión y los Estados Miembros, más en concreto, quién deberá diseñar, regular y ejecutar las iniciativas o si hay cabida para una actuación conjunta. En segundo lugar, la problemática en cuanto a la posible vulneración de la soberanía exclusiva territorial de los terceros Estados. Se tratarán también cuestiones de relacionadas con la distintas concepciones de la jurisdicción en base al Derecho de los DDHH y al DIP. Para así finalizar con un estudio de la compatibilidad de este fenómeno con la obligación de respeto de los derechos humanos y un análisis de las posibles vulneraciones del principio de *non refoulement*.

Finalmente, el cuarto y último capítulo expone, a modo de cierre, las conclusiones de la investigación extraídas del análisis acometido en los dos anteriores capítulos.

2. RACIONAL DE LA TRAMITACIÓN EXTRATERRITORIAL, PRECEDENTES HISTÓRICOS E INICIATIVAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

En este capítulo del trabajo, trataré, como mencioné en la introducción, de argumentar el porqué de la externalización del procedimiento de asilo para así, posteriormente, analizar los precedentes históricos de la misma y repasar las distintas propuestas que han sido planteadas por los distintos Estados Miembros. Finalmente, después de todo este estudio fijaré unos elementos comunes a las iniciativas explicadas para poder abordar más fácilmente el capítulo segundo.

Previamente, sin embargo, conviene aclarar cierta terminología para la correcta comprensión del trabajo y establecer una base jurídica. De esta manera, es común confundir, por su incorrecto uso en los medios de comunicación, los términos inmigrante, solicitante de asilo y refugiado. El primero hace referencia a cualquier persona que ha abandonado su país por medios legales o no legales, para encontrar una mejor vida en un país tercero. Según la ACNUR, *“han tomado la decisión de trasladarse para obtener mejores oportunidades para ellos y sus familias”*⁶. Por otro lado, según la Directiva de Calificación 2011/95, *“un solicitante de asilo es un nacional de un tercer país o un apátrida que haya presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya tomado una decisión definitiva”* mientras que *“un refugiado es un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*⁷.

Por otro lado, conviene estudiar cuál es la base jurídica del derecho de asilo en la Unión Europea. El objetivo de esto es comprobar si podría encuadrarse la tramitación extraterritorial o si, por el contrario, no hay cabida posible. Aunque dicho análisis será

⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017): *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2017*. Ginebra, Suiza, ACNUR.

⁷ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DOUE L 337/9.

realizado en el siguiente capítulo, conviene mencionar que es el artículo 78 del TFUE el que configura el derecho de asilo y como deberá ser su regulación y ejecución. Para ello establece que: *“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”*. Así, se abre paso al punto 2 de este mismo artículo con el que se crea un marco base para un Sistema Europeo Común de Asilo que incluya *“un estatuto uniforme de asilo (...) [y] de protección subsidiaria; (...) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas (...); procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto (...); criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud (...); normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes (...) [y] la asociación y la cooperación con terceros países (...)”*.⁸ Así, podemos apreciar como este artículo deja la puerta abierta a una cooperación con terceros Estados que quizás sea la llave para poder encuadrar dentro del marco jurídico de la Unión la tramitación extraterritorial.

Paralelamente, el artículo 80 del TFUE, desde el Tratado de Lisboa, complementa al artículo 78 estableciendo que *“las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero”*⁹.

Así se trabaja en la creación del SECA, una meta a la que, según la antigua comisaria de Asuntos de Interior Cecilia Malmström, los países aspiraban desde 1999. A día de hoy, el marco legislativo vigente cuenta con pilares fundamentales:

- La Directiva de Requisitos o Reconocimiento (2011) que, aunque no conceda la condición de refugiado, otorga un nuevo estatus de “protección subsidiaria” a aquellos que corran el riesgo de sufrir una ejecución o de verse condenados a la pena de muerte, huyan de la tortura o de tratos inhumanos o degradantes, o sufran amenazas graves contra su vida o integridad en el contexto de un conflicto interno o internacional¹⁰.

⁸ Art. 78 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47

⁹ Art. 80 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47

¹⁰ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para

- La Directiva sobre condiciones de acogida (2013), que estipula las condiciones de acogida con las que deben cumplir los Estados Miembros de la UE (excepto Dinamarca, Irlanda y Reino Unido) respecto de los solicitantes de protección internacional¹¹.
- La Directiva de Procedimientos (2013), que expone los procedimientos comunes para la concesión y la retirada de protección internacional¹².
- El Reglamento de Dublín III (2013) establece los criterios de responsabilidad de los Estados Miembros por el examen de una solicitud de protección internacional¹³.
- El Reglamento del Eurodac proporcionará a los cuerpos de seguridad acceso a la base de datos de impresiones dactilares de solicitantes de asilo en circunstancias estrictamente limitadas¹⁴.

2.1 Origen y argumentos de la externalización del proceso de solicitud de asilo

Una vez hemos analizado como se encuadra el derecho de asilo dentro del derecho comunitario, conviene centrarse ahora en la externalización del proceso de solicitud de asilo. Desde el origen de la UE, ha estado vigente la idea de tramitar extraterritorialmente las solicitudes de asilo. Hay una idea generalizada entre los Estados Miembros de que la Unión no es del todo eficaz a la hora de gestionar la masiva afluencia de refugiados. Aunque el SECA ha sido un gran avance sigue teniendo lagunas e ineficiencias y, por tanto, es peor para los solicitantes de asilo y para los intereses de los 28. Garlick opina que, actualmente, el sistema de protección de los refugiados de la UE está bajo presión. A pesar de años de inversión y de normas e instituciones jurídicas que equipan a los

las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DOUE L 337/9.

¹¹ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición). DOUE L 180/96

¹² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE L 180/60.

¹³ Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición). DOUE L 180/31.

¹⁴ Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013. DOUE L 180/1.

Estados Miembros de infraestructuras y procedimientos para responder y ayudar a los potenciales refugiados, la realidad actual es que un número significativo de personas necesitadas de protección no pueden acceder de forma segura y legal al sistema de asilo de la UE¹⁵.

Consecuentemente, muchos líderes de los Estados Miembros ven en la externalización del proceso de solicitud de asilo una manera de solventar muchos de estos problemas. De hecho, no es una discusión de reciente aparición. Cierto es que, con la situación actual, ha cobrado más fuerza y se ha vuelto a poner sobre la mesa, no obstante, ha sido siempre un asunto presente en los debates de inmigración a nivel internacional. En realidad, la primera vez que se planteó seriamente una iniciativa de externalizar el mencionado proceso fue en 1986. En este año, Dinamarca planteó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) un proyecto consistente en la creación de centros de este organismo en los que se tramitaran las solicitudes de asilo y en los que se coordinara el reasentamiento de los refugiados entre los Estados¹⁶.

Como comentaba anteriormente, la razón de externalizar el proceso de solicitud de asilo consiste en tratar de dar solución a muchas de las lagunas o ineficiencias que tiene actualmente el SECA. De esta manera, las distintas propuestas siempre han tratado, entre otras cosas, de romper el vínculo entre la inmigración ilegal y la solicitud de asilo. El razonamiento es que si se elimina la obligación de pisar suelo de la Unión para solicitar el ansiado asilo, los solicitantes no tendrán que embarcarse en largos y peligrosos viajes para llegar a Europa. Consecuentemente, se conseguiría una situación de doble beneficio, es decir, positiva para ambas partes. Los solicitantes no tienen que incurrir en esos costes económicos tan altos que, generalmente, se gestionaban a través de las mafias. Consecuentemente, se eliminaría esa fuente de negocio ilegal que mueve cada día más dinero. Según la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en adelante FRONTEX), más de 200.000 personas hicieron uso de este tipo de asociaciones en los dos primeros meses de 2017. De hecho, se estima que más del 90% de los inmigrantes que usan las distintas rutas para llegar a Europa (italiana, española, griega, mediterráneo oriental, etc.) lo hacen gracias a los servicios ofertados por estas mafias. FRONTEX

¹⁵ Garlick, M. (2015). "The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims", *Migration Policy Institute*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/news/potential-and-pitfalls-extraterritorial-processing-asylum-claims> (Consulta: 14 de marzo de 2019).

¹⁶ Léonard, S. y Kaunert, C. (2016). "The extra-territorial processing of asylum claims", *Forced Migration Review*. Recuperado de <https://www.fmreview.org/destination-europe/leonard-kaunert> (Consulta: 12 de marzo de 2019).

también revela que es un negocio que saca un rédito de en torno a los 4.000 millones de euros anualmente que acaban siendo reinvertidos en la compra de armamento y en el tráfico de drogas¹⁷.

Siguiendo este mismo razonamiento, se incrementaría la protección de los inmigrantes. No estarían obligados a realizar esos peligrosos viajes y se salvarían muchas vidas que se pierden en las odiseas a las que se enfrentan muchas personas con tal de recibir asilo en Europa. Según un estudio realizado por la OIM mediante su proyecto *Missing Migrants*, más de 2.300 personas fallecieron intentando cruzar el Mediterráneo en 2018, aproximadamente un 30% menos que en 2017. De hecho, en estos primeros meses de 2019, se han registrado ya 229¹⁸.

Por otro lado, la externalización de la tramitación de las solicitudes de asilo busca también reducir la carga que pesa sobre los Estados Miembros de la Unión por el rápido flujo de solicitantes y la consecuente deficiencia en la gestión de sus solicitudes. Al final, el gran número de llegadas irregulares supone una gran demanda de recursos, así como riesgos políticos y de seguridad. Además, sólo una parte muy pequeña de los que llegan tendrá derecho a la protección concedida por el estatus de refugiado en virtud del Derecho internacional o de la protección internacional en función del de la UE. Esta disyuntiva lleva a plantearse cómo puede la Unión Europea garantizar la protección de un mayor número de refugiados, manteniendo al mismo tiempo la credibilidad del control de las fronteras exteriores. De ahí que muchos Estados propongan a la Unión la idea de externalizar, tanto como alternativa como de manera complementaria, el procedimiento de solicitud de asilo.

Siguiendo el mismo razonamiento, esta idea de externalización también basa su existencia en reducir el número de solicitantes de asilo frustrados que han conseguido quedarse y residen en Europa. Si los inmigrantes no tienen que llegar a Europa para solicitar asilo, no podrán quedarse, posteriormente, en territorio de la Unión. De esta manera, se le da solución a una doble problemática. En primer lugar, como se mencionó en el párrafo anterior, la eliminación o reducción del coste incurrido por la UE en la repatriación de aquellos solicitantes de asilo rechazados por el procedimiento comunitario

¹⁷ FRONTEX (2018), *Risk Analysis for 2018*, Varsovia, Polonia, Oficina de Publicaciones de FRONTEX. Recuperado de: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu> (Consulta el 12 de marzo de 2019).

¹⁸ OIM (n.d.) *Proyecto Missing Migrants*: <https://missingmigrants.iom.int/> (Consulta el 13 de marzo de 2019).

y en segundo lugar, la disminución de conflictos entre Estados Miembros ocasionados por el SECA actual, principalmente, en base a las normas del Reglamento III de Dublín que, como expliqué anteriormente, establece el régimen de responsabilidad de tramitación de las solicitudes¹⁹. Estas controversias son muy comunes ya que muchos de los inmigrantes que entran en Europa no solicitan asilo en la nación por la que entran sino que viajan hasta Estados con regímenes de protección del refugiado más favorables. Consecuentemente, se generan disputas entre países causadas por esa irregular tramitación de solicitudes, en términos de cantidad, que el Reglamento de Dublín no termina de solventar adecuadamente.

Finalmente, los defensores de externalizar el procedimiento de solicitud de asilo claman que ayudaría a proporcionar una mejor protección a aquellas personas consideradas como refugiados. Verdaderamente, este razonamiento es más una consecuencia de todas las anteriores. Si se realiza una buena gestión de la inmigración de la Unión y se consigue reducir el número de personas que llegan a las fronteras europeas, se podrán dedicar más recursos de todo tipo, es decir, económicos, de infraestructura e, incluso, tiempo a garantizar de una mejor manera los derechos de los refugiados.

2.2 Precedentes históricos de la tramitación del asilo de forma extraterritorial

Hasta la fecha, la UE no ha desarrollado ninguna iniciativa de externalización del proceso de solicitud de asilo. Sin embargo, ha habido dos precedentes que muchos expertos utilizan como base para el desarrollo de sus propuestas o ideas. Estos son los proyectos iniciados por Estados Unidos en la bahía de Guantánamo y por Australia en la comúnmente conocida como la Solución del Pacífico.

2.2.1 Centros de tramitación de la Bahía de Guantánamo

El primero de ellos fue un programa llevado a cabo en los años 90 para dar cobijo a migrantes y refugiados, predominantemente de nacionalidad haitiana y cubana. Esta abrió por primera vez en noviembre de 1991 cuando los guardacostas estadounidenses se

¹⁹ Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición). DOUE L 180/31.

veían desbordados a la hora de gestionar la llegada de todos los haitianos que escapaban de su país tras el derrocamiento de su presidente Jean-Bertrand Aristide. La administración estadounidense reticente a las labores de devolución de todas las embarcaciones inmigrantes a su país de origen o a países terceros, decidió crear un campamento en la Estación Naval en el que los solicitantes eran evaluados para su posible concesión de asilo en los Estados Unidos. En los siguientes 18 meses, más de 36.000 refugiados de origen haitiano fueron atendidos en la bahía de Guantánamo, de los cuales a más de 10.000 les fue concedida la condición de refugiado²⁰.

Esta instalación cerró en 1992 por la orden *Kennebunkport* tras un problema con un barco que trató de sortear la Bahía y llegar a EE.UU. directamente. Sin embargo, volvió a abrir en 1994 bajo el mandato de Clinton cuando volvió a haber violencia en Haití y éste cedió a la presión para abandonar la política de retorno de inmigrantes sin un chequeo previo. No obstante, tras esta reapertura, a los considerados refugiados no se les reasentó en Estados Unidos sino en países terceros²¹.

Posteriormente, tras la vuelta del Presidente Aristide, el flujo de inmigrantes pasó a ser mayoritariamente cubano, ya que, muchos huían del régimen castrista. Llegaron en torno a 30.000 personas procedentes de Cuba, cuando Fidel Castro dijo que no iba a retener a los cubanos en contra de su voluntad. Así, se concedió asilo a más de 9.000 personas pero todas fueron reasentadas en países terceros, igual que había pasado con los haitianos anteriormente²².

Sin embargo, en 1995, tras firmar un acuerdo con Cuba, se cambió la tendencia y fue Clinton el que decidió tomar esta nueva postura frente a este desafío y afirmó que la mayoría de los cubanos en la Bahía de Guantánamo pasarían a ser reasentados en territorio estadounidense, una política que sigue en vigor hoy²³.

Esta instalación que ejemplariza tanto la externalización del proceso de solicitud de asilo sigue aun en funcionamiento pero, tras los éxodos cubanos y haitianos de los años 90, ha pasado a tener un uso residual para poder hacer frentes a posibles crisis futuras. De

²⁰ Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.

²¹ Dastyari, A. (2015). *United States Migrant Interdiction and the Detention of Refugees in Guantánamo Bay*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

²² *Ibidem*.

²³ Greenhouse, S. (1995). "How the Clinton Administration Reversed U.S. Policy on Cuban Refugees", *The New York Times*, 21 de mayo de 1995. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/1995/05/21/world/how-the-clinton-administration-reversed-us-policy-on-cuban-refugees.html> (Consulta el 22 de marzo de 2019).

hecho, desde el gobierno del presidente George W. Bush, la gestión de los refugiados haitianos y cubanos es tramitada por el *Migrants Operations Center* operado por la empresa privada GEO Group²⁴.

2.2.2 La Solución del Pacífico

El segundo ejemplo es conocido como la Solución del Pacífico aunque su nombre original fuera la Estrategia del Pacífico. Ésta tuvo como detonante la crisis del Tampa en Agosto de 2001 que creó un conflicto diplomático entre Australia, Noruega e Indonesia después de que el MV Tampa hubiera rescatado 438 afganos en aguas internacionales que querían llegar a Christmas Island y el gobierno australiano le negara la entrada a este buque en sus aguas.

En contraposición de este fenómeno y al creciente número de embarcaciones que llegaban a costas australianas, el gobierno liderado por el presidente John Howard introdujo esta solución por la que los solicitantes de asilo a bordo de buques de llegada marítima no autorizada o irregular eran interceptados (generalmente por la marina australiana) y transferidos a centros de procesamiento en alta mar en Nauru y la isla de Manus en Papúa Nueva Guinea²⁵.

La mayoría de las personas alojadas en Nauru y la isla de Manus llegaron a finales de 2001 y principios de 2002 (sólo 3 personas llegaron a principios de 2003 y otras 90 entre 2006 y 2007). Entre 2001 y septiembre de 2003, durante el apogeo de la "Solución del Pacífico", se alojó a un total de 1.544 solicitantes de asilo (en su mayoría procedentes de Afganistán e Iraq), con una población máxima de 1.515 en febrero de 2002. En septiembre de 2003 sólo quedaban 335 solicitantes de asilo en Nauru (aunque hubo traslados posteriores de solicitantes de asilo de la Isla Christmas en 2006 y 2007) y ninguno en la Isla Manus²⁶.

²⁴ Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.

²⁵ Davidson, H. (2016). "Offshore detention: Australia's recent immigration history a 'human rights catastrophe'", *The Guardian*, 13 de noviembre de 2016. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/nov/13/offshore-detention-nauru-immigration-history-human-rights> (Consulta el 22 de marzo de 2019).

²⁶ Parliament of Australia. (2012) "The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island" Recuperado de: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_Toc334509636 (Consulta el 22 de marzo de 2019).

Incluidas entre todos estos solicitantes en Nauru, se encontraban la mayoría de los 433 solicitantes de asilo rescatados durante el incidente de Tampa. De hecho, 150 de ellos fueron enviados a Nueva Zelanda para su tramitación, pero los demás fueron enviados a Nauru, donde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados acordó llevar a cabo la determinación de su estatuto de refugiados²⁷.

Cuando el Gobierno del presidente Kevin Rudd desmanteló la "Solución del Pacífico" en febrero de 2008, un comunicado de prensa ministerial señaló que un total de 1.637 personas habían sido retenidas para su tramitación de asilo en las instalaciones de Nauru y Manus entre 2001 y 2008, entre ellas 786 afganos, 684 iraquíes y 88 procedentes de Sri Lanka. El 70% fue reasentado en Australia o en otros países tras otorgarles la condición de refugiado y de ellos, alrededor del 61% (705 personas) fueron reasentadas en Australia.²⁸

Sin embargo, en febrero de este año, el presidente australiano Scott Morrison emitió un comunicado alegando que volverá a abrir las instalaciones de Christmas Island, que había sido cerrada con el desmantelamiento de la "Solución del Pacífico". La razón principal se encuentra en los informes que llegaron desde Nauru que decían que muchos niños estaban sufriendo de crisis psiquiátricas donde, incluso, se habían llegado a dar casos de intento de suicidio²⁹.

2.3 Iniciativas pasadas propuestas por los Estados Miembros

Antes de comenzar con las distintas iniciativas que se han ido planteando a lo largo de los años, creo conveniente destacar la considerada como primera propuesta de externalización del proceso de solicitud de asilo. Esta es la ya mencionada proposición danesa que no fue planteada a la Unión sino a la ONU en 1986.

En esta ocasión Dinamarca presentó en la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas un proyecto de resolución sobre los procedimientos internacionales para la protección de los refugiados, proponiendo al mismo tiempo que el examen del texto se aplazara hasta el período de sesiones de la Asamblea de 1987, a fin

²⁷ Davidson, H. (2016)... ver cit. 20.

²⁸ Parliament of Australia... ver cit. 21.

²⁹ Murphy, K. (2019). "Scott Morrison leads PR sortie to reopened Christmas Island", *The Guardian*, 6 de marzo de 2019. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/mar/06/scott-morrison-leads-pr-sortie-to-reopened-christmas-island> (Consulta el 23 de marzo de 2019).

de permitir la celebración de consultas. En el proyecto, la Asamblea pediría al Secretario General que, con la cooperación del ACNUR, elaborara un informe en el que se evaluaran los costos que entrañaría la creación de suficientes centros de tratamiento de refugiados de las Naciones Unidas para hacer frente a la corriente actual de refugiados y se indicara el número de refugiados que cada Estado Miembro, en función de su población, densidad de población y producto nacional bruto, podría recibir³⁰. Sin embargo, el borrador de la resolución planteada no gozó del apoyo necesario para que la misma pudiera progresar³¹.

2.3.1 “The New Vision for Refugees”

La primera iniciativa de la que se tiene constancia y, seguramente, la más elaborada de las propuestas, consiste en un proyecto presentado por el Gobierno del Reino Unido a sus socios europeos en 2003 para modificar el sistema de protección de asilo en Europa. Con el fin de disuadir a los que entran ilegalmente en la Unión Europea y presentan solicitudes de asilo infundadas, el gobierno de Reino Unido propuso establecer zonas protegidas en países terceros no pertenecientes a la UE, tanto en las regiones de origen de los refugiados como a lo largo de las rutas de tránsito hacia la UE, en las que los solicitantes de asilo, incluidos los que ya habían llegado a la Unión Europea, podrían ser trasladados para que se tramitaran sus solicitudes³².

Sólo las personas consideradas como refugiados tendrían derecho al reasentamiento en la UE, mientras que los solicitantes rechazados deberían ser devueltos a sus países de origen o integrados de manera local. La propuesta tenía por objeto, entre otras cosas, romper el vínculo entre la inmigración ilegal y la búsqueda de asilo con el objetivo de reducir la carga que supone para los Estados europeos el flujo y la entrada no gestionada de solicitantes de asilo en territorio europeo. Por otro lado, buscaba reducir el número de solicitantes de asilo rechazados que residen ilegalmente en Europa con el objetivo de proporcionar una protección más equitativa a los verdaderos refugiados. En un documento interno, el Ministerio del Interior británico resumió las propuestas de la

³⁰ Resolución 41/70 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 3 de Diciembre de 1986. *Parte I Sección 3 Capítulo 20: Refugees and Displaced Persons*.

³¹ McAdam, J. (2015). “Extraterritorial processing in Europe: Is ‘regional protection’ the answer, and if not, what is?” *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law*, Recuperado de: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/393346188.pdf> (Consulta: 23 de marzo de 2019).

³² Liguori, A. (s.f.). “The Extraterritorial Processing of Asylum Claims”, *Jean Monet European Centre of Excellence*, Recuperado de: <http://www.jmcemigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/07/The-Extraterritorial-Processing-of-Asylum-Claims-LIGUORI.pdf> (Consultado el 19 de marzo de 2019).

siguiente manera reflejando una "estrategia en favor de los refugiados, pero contraria a la de los solicitantes de asilo"³³.

Pronto quedó claro que la propuesta británica era demasiado ambiciosa para contar con el apoyo político de la mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea. La Comisión Europea subrayó, respondiendo a la "*New Vision for Refugees*", que cualquier nuevo enfoque de la cuestión del asilo debería fundamentarse en un auténtico sistema de reparto de la carga tanto dentro de la UE como con los terceros países de acogida, en lugar de trasladarles la carga. Añadió, además, que cualquier nueva propuesta debería ser configurada de manera complementaria al Sistema Europeo Común de Asilo³⁴.

Pero la idea de Reino Unido no era simplemente otra propuesta radical para abordar la cuestión del asilo. La propuesta tal vez se caracterice mejor como la consecuencia última de una lógica política que comenzaba a arraigar en los países de la Unión y que encarna la idea de que las cargas que suponen las entradas ilegales y las solicitudes de asilo falsas sólo pueden abordarse eficazmente si se desarrollan políticas que gestionen o controlen el movimiento de los potenciales refugiados antes de que lleguen a la frontera de cualquier integrante de la UE.

Sin embargo, la idea de tramitar todas las solicitudes de asilo fuera de las fronteras exteriores de la Unión empezó a estar presente en las mentes de muchos de los Estados Miembros y su siguiente manifestación no tardó en llegar, esta vez, de mano de otra de las naciones más importantes de Europa, Alemania.

2.3.2 Las Zonas Seguras de Otto Schilly

En 2004, es decir, solo un año más tarde, se produjo un conflicto relacionado con la nación germana que desencadenó una nueva iniciativa de externalización. En esta ocasión, el 20 de junio, el barco Cap Anamur recogió a 37 refugiados africanos de un bote inflable que se hundía en el Mar Mediterráneo, cerca de la isla italiana de Lampedusa. Cuando el Cap Anamur intentó atracar en Empodocle, el puerto más cercano de Sicilia, se enviaron fragatas y helicópteros de la marina italiana, así como la Guardia Costera,

³³ Gobierno de Reino Unido. "*New Vision for Refugees*". 7 de Marzo de 2003. Recuperado de: http://www.proasyl.de/texte/europe/union/2003/UK_NewVision.pdf como ejemplo de uno de los muchos ejemplares que circulan.

³⁴ Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.

para forzar su regreso al mar. Poco después de desembarcar en Sicilia, a pesar de que el grupo había expresado su deseo de solicitar asilo, se les mantuvo en un centro de retención para inmigrantes ilegales y no se les dio asesoramiento jurídico. También fueron recibidos por diplomáticos de varios posibles países de origen, entre ellos Sudán. Sin embargo, exponer a posibles refugiados a un representante del gobierno que pueda ser responsable de su huida va en contra de los principios básicos de protección de los refugiados³⁵.

A pesar de la presión, la Comisión recomendó que se permitiera la estancia de 22 personas del grupo por razones humanitarias. A uno de ellos se le concedió asilo y los otros 14 fueron rechazados, trasladados inmediatamente de Sicilia a Roma y encarcelados en un centro de detención con el objetivo de ser deportados.³⁶

El ministro del Interior alemán Otto Schily había negado anteriormente que las autoridades alemanas tuvieran responsabilidad alguna en relación a las solicitudes de asilo de los refugiados, a pesar de que el Cap Anamur navegaba bajo bandera alemana. Consecuentemente, sus solicitudes fueron declaradas nulas y sin efecto por el Ministerio del Interior, alegando que las solicitudes de asilo deben presentarse en territorio alemán para poder ser tramitadas³⁷.

A consecuencia de esto, Otto Schily, que, de hecho, había criticado la propuesta británica un año antes, propuso la creación de "zonas seguras" financiadas por la UE en el norte de África. Sus ideas fueron detalladas en un documento titulado "Protección eficaz para los refugiados: lucha eficaz contra la migración ilegal" donde además sugería que los solicitantes de asilo y los inmigrantes deberían ser interceptados en el Mediterráneo y devueltos a centros de procesamiento extraterritoriales en los que se llevaría a cabo un control previo para determinar qué solicitantes de asilo deberían ser trasladados a la UE o a "países seguros de la región de origen" para la plena determinación de la condición de refugiado³⁸.

³⁵ Kreickenbaum, M. (2004). "European governments make an example of Cap Anamur refugees". *WSW.org*, 22 de julio de 2004, Recuperado de <https://www.wsws.org/en/articles/2004/07/anam-j22.html> (Consulta: 23 de marzo de 2019).

³⁶ United Nations High Commissioner for Refugees: "Handling of Cap Anamur asylum claims was flawed, says UNHCR", *ACNUR*, 23 de julio de 2004. Recuperado de <https://www.unhcr.org/4101252e4.html> (Consulta: 23 de marzo de 2019).

³⁷ *Íbidem*.

³⁸ Léonard, S. y Kaunert, C. (2016). "The extra-territorial processing of asylum claims", *Forced Migration Review*. Recuperado de <https://www.fmreview.org/destination-europe/leonard-kaunert> (Consulta: 22 de marzo de 2019).

Las zonas seguras tendrían dos funciones. En primer lugar, actuarían como centros de "captación" para los migrantes de la región circundante, salvándolos de lo que los funcionarios del Reino Unido habían descrito el año anterior como un viaje difícil y peligroso a la UE y en segundo lugar, las zonas también podrían utilizarse para alojar a los solicitantes de asilo devueltos desde la propia UE mientras se examinan sus solicitudes.

Diederik Kramer, el que fuera portavoz de la oficina del ACNUR en Bruselas, alegó que una de las objeciones de la Agencia es que no se garantizaría a los solicitantes de asilo los mismos estándares en las zonas seguras. No obstante, subrayó que "Los países europeos, al igual que otros países que han firmado la Convención de Ginebra, están obligados por el derecho internacional a ofrecer asilo. Incluso los países que no han firmado la convención siguen estando obligados por sus principios a través del sistema del derecho internacional"³⁹. Kramer añadió, por otro lado, que el ACNUR rechazaba el argumento de que las zonas seguras ayudarían a los refugiados y a las personas desplazadas como resultado de los conflictos. En cambio, alegó que la UE debería apoyar y reforzar la protección que los países de la región ofrecen a los refugiados. La Unión debería ayudar a los países de acogida a reforzar sus instituciones y sistemas ya que esto eliminaría automáticamente la necesidad de que los refugiados tengan que viajar más lejos.⁴⁰

2.3.3 El Cambio de Postura del ACNUR

Unos años más tarde, en 2007, el ACNUR publicó una opinión consultiva sobre normas jurídicas y consideraciones políticas en relación a la tramitación extraterritorial del asilo. Por primera vez el ACNUR cambiaba su postura y contemplaba esta herramienta con una opción factible para solucionar la crisis de los refugiados⁴¹. En este documento se establecía que el tratamiento de las personas interceptadas se llevará a cabo dentro del territorio del Estado interceptor, lo cual es coherente con las responsabilidades

³⁹ Lobjakas, A. (2004). "EU: Germany Revisits Controversial Idea of Asylum Centers Outside EU", *Radio Free Europe*, 22 de julio de 2004. Recuperado de <https://www.rferl.org/a/1053979.html> (Consulta: 23 de marzo de 2019).

⁴⁰ *Íbidem*.

⁴¹ ACNUR. (2010) "Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing", noviembre de 2010. Recuperado de <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html> (Consultado el 24 de marzo de 2019).

del Estado interceptor. Sin embargo, en determinadas circunstancias, el procesamiento extraterritorial puede ser apropiado con el objetivo de buscar una mejor y más equitativa distribución entre los Estados interesados de las responsabilidades a la hora de responder a las crisis de refugiados y de movimientos migratorios.

2.3.4 Los Centros de acogida y de partida de Thomas Maizière

Fue en 2014 cuando, a raíz de los ataques sufridos en Europa llevados a cabo por el Estado Islámico y por la gran crisis de refugiados desatada en Europa en ese año, Alemania volvió a insistir sobre la posibilidad de procesar extraterritorialmente las solicitudes de asilo. Se enfrentaban a una estimación de más de 800.000 solicitantes en 2015. Esta vez, el ministro del interior germano, Thomas de Maizière, propuso la idea de crear unos centros de acogida y de partida en los países de tránsito de los potenciales refugiados en el norte de África, principalmente en Egipto⁴². Proponía que al eliminar la obligación de pisar suelo europeo para tener derecho a solicitar asilo en Europa, los potenciales refugiados o solicitantes no tendrían la necesidad de embarcarse en viajes tan arduos y peligrosos como costosos por el Mediterráneo hasta llegar a territorio de la Unión.

2.3.5 Pronunciamientos de la Comisión y Parlamento Europeo por la crisis de 2015

En febrero de 2015, la Comisión Europea publicó una Nota Estratégica del EPSC, que explora la viabilidad de la tramitación del asilo en el extranjero. Así, proponía como soluciones, avanzar hacia un sistema que permita la tramitación de una parte de las solicitudes de asilo en terceros países. Añadía que, como complemento para tratar los flujos de asilo, la UE podría explorar la viabilidad de la tramitación del asilo en el extranjero a través, por ejemplo, de instalaciones gestionadas por la UE en el norte de África y en países de tránsito clave. Estas instalaciones ofrecerían la tramitación de solicitudes de asilo respetando plenamente la legislación internacional y de la UE⁴³.

Por otro lado, también en 2015, concretamente el 29 de Abril, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que instaba a los Estados miembros a que hicieran

⁴² Chetail, V., De Bruycker, P., y Maiani, F. (2016). *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff.

⁴³ Centro Europeo de Estrategia Política de la Comisión Europea. (2015). *EPSC Strategic Notes: Legal Migration in the EU; From Stop-Gap Solutions to a Future-Proof Policy*. Bruselas, Bélgica.

pleno uso de las posibilidades existentes para expedir visados humanitarios en sus embajadas y oficinas consulares y a que contribuyeran en mayor medida a los programas de reasentamiento existentes⁴⁴.

Además, se insistió en que como solución provisional, la UE debería promover la ampliación del uso de visados humanitarios o la admisión humanitaria para conceder la residencia de corta duración en los Estados miembros, con una duración estipulada tras la cual se examinaría la necesidad permanente de protección. Esta solución se aplicaría a personas en una situación extremadamente insegura o vulnerable y que necesitan protección urgente. Con el objetivo de que no sean considerados socialmente como una lastra, debe alentarse a los solicitantes de asilo y a los refugiados a contribuir a la economía europea. En virtud del SECA, los Estados Miembros están obligados a concederles el acceso al mercado de trabajo en un plazo máximo de nueve meses a contar desde la presentación de la solicitud y deben recibir apoyo lingüístico y de formación⁴⁵.

2.3.6 “Regional Disembarkation Platforms (RDPs)”

Finalmente, en 2018, con la aparición de una nueva crisis (o quizás continuación de la de 2015), el estancamiento del proceso de reforma del SECA, por las diferencias entre los Estados Miembros y las travesías por el mediterráneo de personas en busca de asilo a niveles de 2015, los gobiernos de los Estados han vuelto a considerar la tramitación extraterritorial como posible solución de estos problemas. Consecuentemente, corresponde al Consejo Europeo encontrar vías políticas para una solución europea a la crisis en curso⁴⁶.

Consecuentemente, tras la petición formulada por los dirigentes de la UE, la Comisión desarrolló el concepto de centros controlados, concebidos como medidas a corto plazo que podrían adoptarse para mejorar el tratamiento de los migrantes que desembarcan en la UE, y ofreció un primer esbozo del posible camino a seguir para el

⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo (2015). *Recientes tragedias en el Mediterráneo y políticas de inmigración y asilo de la UE*, 23 de abril de 2015. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado el 23 de marzo de 2019). DOUE RSP 2015/2660.

⁴⁵ Comisión Europea. *EPSC Strategic Notes: Legal Migration in the EU; From Stop-Gap Solutions to a Future-Proof Policy*. April 2015.

⁴⁶ Maiani, F. (2018). ““Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting the Drawbridge, Reaching out Across the Mediterranean, or Going Nowhere?” *RefLaw | a project of the University of Michigan Law School*, 14 de septiembre de 2018. Recuperado de: <http://www.reflaw.org/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/> (Consulta: 28 de marzo de 2019).

establecimiento de acuerdos regionales de desembarco con terceros países. Estos acuerdos, junto al desarrollo de los centros controlados, deberían ayudar a garantizar una responsabilidad regional realmente compartida para responder a los complejos desafíos de la migración⁴⁷.

El objetivo de estos acuerdos de desembarco es facilitar el desembarco rápido y seguro a ambos lados del Mediterráneo de las personas rescatadas, de conformidad con el Derecho internacional, incluido el principio de *non refoulement* y garantizado un proceso responsable después del desembarco⁴⁸. Sin embargo, como dice Maiani, el verdadero objetivo del Consejo Europeo es eliminar el incentivo que puedan tener los inmigrantes de embarcarse en viajes peligrosos y romper definitivamente el modelo de negocio de los contrabandistas, evitando así trágicas pérdidas de vidas humanas⁴⁹. Estos acuerdos deberían conseguirlo. Se establecerían en estrecha cooperación con los terceros Estados pertinentes, así como con el ACNUR y la OIM, y operarían en situaciones individuales diferenciadas, respetando plenamente el Derecho internacional y sin crear un factor de atracción. Aunque no se indique lo contrario, cabe suponer que los centros de desembarco se situarían en el territorio de los países no pertenecientes a la UE. Sin embargo, faltan detalles críticos que deben ser desarrollados por el Consejo y la Comisión de la UE⁵⁰.

Como se ha podido observar, estas *Regional Disembarkation Platforms (RDPs)* se asemejan a la Solución del Pacífico explicada anteriormente, ya que se busca el retorno masivo de los interceptados o rescatados en el Mediterráneo a zonas designadas en Estados no pertenecientes a la UE. Sin embargo, esta devolución puede llegar a vulnerar el principio de *non refoulement* y ocasionar responsabilidad por incumplimiento de los DDHH. Con el objetivo de salvaguardar este obstáculo, la Comisión Europea ha planteado que sólo los rescatados en las aguas territoriales por buques del tercer Estado anfitrión podrían ser llevados a las plataformas sin que la UE o el Estado Miembro incurran en responsabilidad. Los salvados por buques de la UE sólo podían ser llevados

⁴⁷ Comisión Europea (2018). “Press release - Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts” *Comisión Europea*, 24 de julio de 2018. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm (Consulta el 28 de marzo de 2019).

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Maiani, F. (2018)... ver cit. 46.

⁵⁰ Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE). (2018). “European Council: regional disembarkation platforms a key objective”, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 29 de junio de 2018. Recuperado de <https://www.ecre.org/european-council-regional-disembarkation-platforms-a-key-objective/> (Consulta el 29 de marzo de 2019).

a un Estado no perteneciente a la UE siempre que se respete el principio de *non refoulement*, es decir, a condición de que se realice una evaluación individualizada de la conformidad con la legislación internacional y europea sobre refugiados y derechos humanos⁵¹.

2.4 Elementos comunes a las iniciativas de tramitación extraterritorial

Como avancé anteriormente, me gustaría acabar este capítulo desarrollando unos elementos comunes a las distintas propuestas de externalización del procedimiento de asilo. De esta manera, se podrá abordar el siguiente capítulo con un conocimiento tanto del contenido como del porqué de este tipo de iniciativas.

En primer lugar, siempre se habla de centros, independientemente de la designación (plataformas, *hubs*, etc.), que han de encontrarse en el territorio de un tercer Estado, es decir, que no pertenezca a la Unión.

En segundo lugar, estos centros estarán bajo mando y protección de la UE o de los Estados Miembros, nunca será el Tercer Estado el que controle dichos centros. En el siguiente capítulo se analizará el reparto de competencias entre estos dos sujetos de DI.

En tercer lugar, no necesariamente han de tramitar la solicitud completa de asilo. Pueden ser concebidos como un primer filtro de solicitantes con el fin de completar el proceso en territorio europeo. Independientemente de la forma que acojan, implicarán una reforma del SECA, especialmente del régimen de reparto incluido en el Reglamento de Dublín III.

Finalmente, los centros no llevarán a cabo labores de fuerzas de seguridad como intercepción o rescate, serán órganos en Estados de origen o de tránsito para su uso por los solicitantes de asilo. Su labor es de tramitación, en ningún momento adquirirá una naturaleza distinta. Esto podría llegar a vulnerar la soberanía y jurisdicción del tercer Estado, aunque este es otro tema que se tratará en el siguiente capítulo.

⁵¹ Maiani, F. (2018)... ver cit. 46.

3. ESTUDIO DE LOS DIFERENTES DESAFÍOS JURÍDICOS

En este capítulo, trataré de llevar a cabo un análisis de la viabilidad jurídica de la externalización del procedimiento de solicitud de asilo. Para ello, en atención a la diversidad de propuestas presentadas a lo largo de los últimos años y del distinto grado de concreción de las mismas, tomaré como base los elementos comunes a las distintas iniciativas expuestas en el anterior capítulo. De esta manera, procederé a un estudio de los aspectos jurídicos de más relevancia con el objetivo de analizar si la externalización del procedimiento de asilo es viable jurídicamente.

Consecuentemente, los elementos a tratar incluirán un estudio de la distribución de las competencias entre la Unión y los Estados Miembros para diseñar, regular y poner en práctica la iniciativa. En segundo lugar, un análisis de las vicisitudes en materia de soberanía y las diferentes relaciones entre la Unión, los Estados Miembros y los terceros Estados donde se instalarían los distintos órganos de naturaleza extraterritorial, es decir, los desafíos que presenta la tramitación extraterritorial como potencial vulneración de la soberanía del tercer Estado, las cuestiones controvertidas que surgen a raíz de esta problemática y de qué manera tendrían que actuar la UE, los Estados Miembros y los terceros Estados para poder solucionar este problema, dicho de otro modo, si se requeriría un acuerdo o no y, de ser afirmativa la respuesta, de qué naturaleza. En este punto, será conveniente hacer referencia a las dificultades que aparecen, también, en materia de jurisdicción. Aquí analizaremos qué Estado será el que verdaderamente tenga jurisdicción a la hora de conceder el asilo en función de las distintas interpretaciones de este concepto en base al DI, a los Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El siguiente punto tratará del estudio de la compatibilidad de las iniciativas de extraterritorialización del asilo con las obligaciones de respeto de los Derechos Humanos siguiendo el razonamiento expuesto en los anteriores apartados.

3.1 Distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros

En esta primera parte del capítulo, como ya avancé anteriormente, trataré de dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿Quién tomaría la decisión de asilo en un sistema de tramitación extraterritorial? En definitiva, si será la Unión, los Estados Miembros o un organismo "conjunto". Consecuentemente, los Estados Miembros tendrían que ponerse de acuerdo sobre la legislación aplicable y estar dispuestos a reconocer la autoridad

jurídica de las decisiones adoptadas. ¿Sería necesario un cuerpo de funcionarios de asilo de la UE?⁵² Así, el objetivo del estudio es analizar quién debería diseñar la propuesta, regularla y ejecutarla según el marco jurídico de la Unión. No obstante, conviene matizar que no necesariamente tiene que ser el mismo sujeto de DI el encargado de diseñar, regular y ejecutar, puede haber un reparto de competencias.

Con el objetivo de tratar de dar una solución a esta primera parte del estudio, voy a enunciar una serie de conceptos fundamentales para el desarrollo del análisis. En primer lugar, conviene determinar cuál es la base jurídica sobre la que se fundamentaría la creación de los centros de tramitación extraterritorial. Ésta se refiere a qué principio o norma del Derecho de la UE y, más en particular, del Derecho Originario ampara o podrá llegar a servir como marco para el desarrollo de estas iniciativas⁵³. Así, el artículo 78 del TFUE, más en concreto del punto 2 los párrafos d y g disponen que: “*la Unión desarrollará una política común en materia de asilo (...) que incluya (...) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; (...) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal*”. A raíz de este artículo se pueden sacar dos conclusiones que analizaremos más adelante. En primer lugar, que, efectivamente, la Unión Europea podría tener la competencia, es decir, ser ella la que diseñe los centros de tramitación extraterritorial y, en segundo lugar, podría dejar a los Estados Miembros de lado a la hora de regular dichos centros.

Así, en primer lugar, para dar respuesta a la primera de las anteriores afirmaciones se puede apreciar como el art. 78 del TFUE establece que la UE será competente para regular los procedimientos comunes de todos los Estados Miembros para la concesión o retirada del asilo y, a su vez, de cooperación con terceros Estados⁵⁴. Sin embargo, antes de entrar a analizar de qué manera podría llevarlo a cabo, conviene analizar el problema del alcance territorial de esta afirmación.

Si bien en el precepto se nos indica que verdaderamente la UE puede desarrollar políticas de asilo en colaboración con terceros países, no nos indica si esa colaboración

⁵² Garlick, M. (2015). “The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims”, *Migration Policy Institute*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/news/potential-and-pitfalls-extraterritorial-processing-asylum-claims> (Consulta: 29 de marzo de 2019).

⁵³ Araceli Mangas, A. y Liñán Noguera, D.J. (2005): *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 5ª, Madrid, España: Tecnos.

⁵⁴ Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick M. y Guild, E.(2015) *EU Immigration and Asylum Law*, 2ª, Leiden, Bélgica: Brill Nijhoff

puede implicar verdaderas actuaciones de la Unión fuera de sus fronteras, por lo que no podemos afirmar con total seguridad si una propuesta de extraterritorialización estaría incluida como iniciativa de cooperación con terceros Estados. Consecuentemente, para ello, conviene analizar la Directiva 2012/32, es decir, la comúnmente conocida como Directiva del Procedimiento de la concesión de la protección internacional⁵⁵. Con ello busco comprobar si este tipo de propuestas podrían encontrarse dentro del marco de actuación de la Unión, establecido en esta directiva o si, por el contrario, habría que buscar otra solución. En ella, en el artículo 3, se establece que el procedimiento que aparece en dicha directiva será aplicable a aquellas solicitudes de protección subsidiaria o de asilo *“presentadas en el territorio [de la Unión], con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros y (...) no se aplicará a las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados Miembros”* por lo que, en principio, la competencia de la Unión no podría aplicarse a los centros extraterritoriales, por estar fuera del ámbito de aplicación de esta directiva y, consecuentemente, del principio establecido en el artículo 78 del TFUE. De hecho, por otro lado, en el párrafo 3º de este mismo artículo se estipula que *“Los Estados miembros podrán decidir aplicar la presente Directiva en los procedimientos relativos a cualquier tipo de solicitudes de protección que caigan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE⁵⁶”*, refiriéndose a la Directiva de calificación, es decir, la que registra los requisitos necesarios para que a una persona se le conceda protección internacional y el contenido del estatuto de refugiado.

Ambas directivas, la de Procedimiento y la de Calificación, establecen en sus artículos 5º y 3º respectivamente que todo trato concedido a las personas que solicitan protección internacional puede ser mejorado por los Estados Miembros⁵⁷ y no vulneraría dichas directivas siempre que el Consejo no haya activado el régimen de protección que afecte a varias naciones, el cual impide esta competencia de los Estados Miembros⁵⁸.

⁵⁵ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE L 180/60.

⁵⁶ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DOUE L 337/9.

⁵⁷ *Íbid.*

⁵⁸ García Andrade, P. (2014). “Initiatives of EU Member States in managing mixed flows in the Mediterranean and the EU distribution of competences”, C. Matera (Ed.), *The Common European Asylum*

De esta manera, he podido comprobar cómo la discutida directiva de procedimiento no encuadraría los centros de tramitación extraterritorial dentro de su ámbito de aplicación pero la de calificación sí. Así, la Unión Europea tendría que entrar a regular un nuevo procedimiento para la concesión de la protección internacional en los centros de tramitación del asilo en terceros Estados, buscando siempre el objetivo, que muchos autores echan de menos en las otras Directivas, de un Sistema Europeo Común de Asilo.

Consecuentemente, el siguiente paso es estudiar de qué manera podría regular este procedimiento y solventar tal problema. Como hemos podido ver, una potencial regulación de los centros de tramitación extraterritorial encuentra su base jurídica en el artículo 78 del TFUE, sin embargo, necesita del diseño de un nuevo procedimiento. Así, nos encontramos con la necesidad de que la Unión procediera con la reforma de la actual Directiva o la creación de una Directiva donde regulara el procedimiento de concesión de la protección dentro de los centros. Esta nueva Directiva nos sirve como introducción para tratar la segunda conclusión derivada del análisis del artículo 78.2 del TFUE, es decir, el rol de los Estados Miembros en el ámbito competencial para luego continuar con el análisis de la solución jurídica pertinente para regular los centros como tales.

Cabe aun la duda de si la existencia de la capacidad competencial de la Unión implica un desplazamiento de los Estados Miembros de ejercer la competencia de establecer estos centros de tramitación. En mi opinión, la dimensión extraterritorial del asilo se debe concebir como un nuevo objetivo dentro de la política de asilo de la Unión y no como una mera obligación regulatoria, por lo que, aunque la tendencia en la actuación histórica sea a que la UE tenga la competencia de iniciar estos procedimientos, no creo que deba desplazarse el posible rol que tengan los Estados Miembros a la hora de regular esta iniciativa.

El hecho de que se encuadre dentro del art. 78 del TFUE el objetivo de la UE de crear un SECA, hace que sea innegable que ha de ser la Unión, por estar dentro de su competencia, la que lidere el diseño y regulación de estas propuestas mediante una Directiva. Para ello, ha de fijar un marco legal, como ha hecho en el caso de los programas

System and human rights: enhancing protection in times of emergencies, La Haya, Holanda: CLEER, Centre for the Law of EU External Relations, Ed. rev., pp. 51–63.

de admisión humanitaria⁵⁹, cuya base jurídica también es el artículo 78 y comparte características parecidas con este debate. Consecuentemente, tal y como dispone el artículo 291 del TFUE: “*Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión*”, es decir, nos encontramos con que la ejecución del DUE es de naturaleza descentralizada por lo que, aunque la regulación y diseño de los centros corresponda a la Unión, tanto su desarrollo normativo como su aplicación concreta a los operadores jurídicos han de ser ejecutados por los Estados Miembros.

Además, otro argumento que explica porque han de ser los Estados los que ejecuten la normal y se use una Directiva es que, por ahora, aunque la Unión haya creado un Sistema Europeo Común de Asilo y tenga competencias en esta materia, siguen siendo los Estados los encargados de conceder la condición de refugiado⁶⁰. No obstante, nos encontramos ante un problema en relación al ámbito de aplicación originado por la Directiva del Procedimiento que lo establece de manera territorial. Sin embargo, resulta que el ámbito territorial del Derecho de la UE se deriva, según Den Heijer, principalmente del ámbito territorial de las legislaciones nacionales de los Estados Miembros⁶¹. De esta manera, siguiendo el mismo razonamiento, debe ser la UE la que fije un marco de actuación y los Estados la que la ejecuten. Consecuentemente, una vez establecido que las competencias de diseño y regulación corresponden a la Unión y la de ejecución a los Estados Miembros conviene resaltar una serie de cuestiones fundamentales a tener en cuenta y qué deberían ser estudiadas por la UE.

En primer lugar, como he comentado anteriormente, la Directiva de Procedimiento no admite los centros de tramitación extraterritorial dentro de su ámbito de aplicación por lo que, consecuentemente, se debería crear una nueva Directiva de Procedimiento que los incluyera o diseñar un procedimiento específico con el objetivo de reformar la Directiva actual para que regulara los centros de tramitación extraterritorial del asilo. Además es conveniente tener en cuenta que, aunque estos centros no se encuentren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/32, sí que lo están en el de la

⁵⁹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. DOUE: L 212/12.

⁶⁰ Gortázar Rotaecche, C. J. (1997): *Derecho de Asilo y no rechazo del refugiado*, Ed. Rev., Madrid, España, Dykinson.

⁶¹Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.

Directiva de Calificación⁶² ya que la delimitación de los requisitos para ser refugiado no requiere de ámbito territorial sino que es de naturaleza personal. De esta manera, los criterios de calificación y consecuente concesión del estatuto de refugiado, en los centros extraterritoriales, deberán hacerse conforme a dicha directiva.

En otro orden de ideas, cabe destacar, por otro lado, un aspecto, a mi modo de ver fundamental, que es el hecho de qué tipo de protección se deberá conceder en dichos centros. Hasta ahora, siempre me he referido al asilo, sin embargo, en el artículo 78 del TFUE, se establecen tres tipos de protecciones: el asilo, la protección subsidiaria y la protección temporal, en definitiva, lo que las Directivas denominan protección internacional. Consecuentemente, habría que estudiar si estos centros de tramitación del asilo deberían procesar esa protección internacional o centrarse solo en su naturaleza. En mi opinión, la Unión es consciente de la importancia de la protección de las personas más que la que pueda tener el concepto de refugiado⁶³, lo que me lleva a decantarme por la primera opción, es decir, que la iniciativa debería tratar de centros de tramitación extraterritorial de la protección internacional y no del asilo únicamente.

Por otro lado, la Unión hasta ahora no tiene capacidad de conceder el asilo. Sin embargo, si tuviera esta competencia, se podrían crear órganos de tramitación de asilo libres de problemática. De hecho, de adquirir esa competencia, la Unión conseguiría su objetivo fijado en el 78 del TFUE de poseer un verdadero y eficiente Sistema Europeo Común de Asilo. No obstante, esto no es tan ilusorio como puede parecer. Con la modificación del TFUE en Lisboa, el artículo 77 del mismo sufrió un cambio fundamental. Antes de esta reforma, los Estados Miembros eran los encargados de llevar a cabo los controles de fronteras de la Unión, pero, tras la modificación de este artículo, ya no se especifica que hayan de ser los Estados los que lleven a cabo los controles y deja la puerta abierta a que pueda ser la Unión mediante un órgano, por ejemplo, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), quien pueda hacer los

⁶² Art. 2 de la Directiva 2011/95/UE: *solicitud de protección internacional*: *petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado.*

⁶³ Comisión Europea. (2014). *Migración y Asilo: Comprender las políticas de la Unión Europea*. Bruselas: Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Recuperado de: http://europa.eu/pol/index_es.htm (Consulta el 4 de abril de 2019).

controles⁶⁴. Consecuentemente, como en el artículo 78 tampoco se hace referencia a que han de ser los Estados Miembros los que concedan el estatuto de refugiado, se puede llegar a suponer que el Derecho Originario, verdaderamente, no prohibiría la posibilidad de que la Unión llegue a concederlo.

Como se ha analizado, este es un gran avance hacia la obtención de la capacidad de conceder asilo por parte de la Unión ya que crea un precedente. Por otro lado, el 19 de mayo de 2010, mediante el Reglamento n° 439/2010, más en concreto el artículo 1 se creó “una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (...) con el fin de contribuir a una mejor implantación del Sistema Europeo Común de Asilo, reforzar la cooperación práctica en materia de asilo entre los Estados Miembros y prestar apoyo operativo o coordinar el apoyo operativo prestado a los Estados Miembros”⁶⁵. De hecho, hay una propuesta de reglamento con el objetivo de derogar el anterior para transformar dicha Oficina en una Agencia que pueda “ayudar a los Estados Miembros, a petición de estos, a examinar las solicitudes de protección internacional dentro de un marco claramente definido en el plan operativo”⁶⁶. Esta agencia puede representar el comienzo de una eficiente solución a la crisis de los refugiados liderada desde Europa que, seguramente, transcurra por concederle a la Unión la potestad de conceder asilo.

En conclusión, en este primer apartado, he intentado dar solución al reparto de competencias entre la Unión y los Estados Miembros a partir del artículo 78 del TFUE. Se ha descubierto que la viabilidad jurídica de la tramitación extraterritorial radica en una actuación conjunta entre la UE y los Estados Miembros, en esta línea, de cara al procedimiento a seguir para conceder el asilo se requeriría la reforma de la actual Directiva o la creación de una nueva y, aunque habría que profundizar en más medida, los centros tramitarán no solo solicitudes de asilo sino, por el contrario, todo tipo de protección bajo el concepto de protección internacional establecido por la Unión.

⁶⁴ García Andrade, P. (2014). “Initiatives of EU Member States in managing mixed flows in the Mediterranean and the EU distribution of competences”, C. Matera (Ed.), *The Common European Asylum System and human rights: enhancing protection in times of emergencies*, La Haya, Holanda: CLEER, Centre for the Law of EU External Relations, Ed. rev., pp. 51–63.

⁶⁵ Reglamento n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. DOUE L 132/11.

⁶⁶ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. COD 2016/0131.

3.2 Cuestiones de soberanía y jurisdicción

En esta parte del capítulo, trataremos uno de los desafíos jurídicos más importantes que presenta la tramitación extraterritorial. Se trata de los problemas surgidos del principio de soberanía. Como puede deducirse, la implantación de centros de procesamiento del asilo en terceros Estados por parte de la Unión, puede llegar a vulnerar la soberanía de esos terceros Estados. Este es un asunto de vital importancia ya que nos encontramos ante una situación que altera la configuración soberana a la que estamos acostumbrados. Siendo más preciso, se estudiará la problemática que presenta este hecho y las consecuencias que conlleva, es decir, las actuaciones correspondientes por parte de la Unión para poder solucionar tal conflicto en base a las siguientes preguntas: ¿Tendrá que firmar un tratado? ¿Qué naturaleza tendrá el mismo? ¿Valdría solo con un mero acuerdo? Además, por otro lado, se estudiarán los distintos problemas de naturaleza más práctica que surgirán a raíz de la creación de estos centros, lo que nos llevará a abordar el concepto de jurisdicción, para ver qué Estado debería de conocer de los conflictos surgidos en base a las normas y jurisprudencia europeas.

3.2.1 Problemática derivada del principio de soberanía

Para comenzar este estudio, debemos partir de la idea de soberanía de un Estado. Este, al ser considerado soberano, ejerce una serie de competencias de naturaleza territorial y personal además de otras como servicios públicos prestados en el extranjero por diplomáticos y cónsules a nacionales del Estado acreditante. Dicha soberanía determina que un Estado pueda ejercer todas las competencias necesarias para el desempeño de sus funciones con exclusión de cualquier otro Estado, con total autonomía y siendo todos los Estados iguales en derechos y deberes ante el Derecho Internacional⁶⁷. Por otro lado, conviene añadir que esa soberanía adquirida, ya sea de forma originaria o derivativa, es territorial, es decir, se manifiesta en un control y poder de decisión sobre el territorio del Estado, el cual incluye también el espacio aéreo y, eventualmente, los espacios marinos.

Consecuentemente, a raíz de este principio se aprecian dos potenciales vulneraciones del principio de soberanía de un tercer Estado. En primer lugar, el

⁶⁷ Díez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18ª ed.). Madrid, España: Tecnos.

procesamiento de posibles refugiados internos, es decir, procedentes del país de origen. Por ahora, según el concepto de refugiado, solo las personas fuera de su territorio de origen son elegibles para ser refugiados⁶⁸, por lo que se podría considerar que la protección de los refugiados internos como una vulneración de la soberanía territorial del país de origen de los mismos⁶⁹. Es decir, una persona tiene la obligación de abandonar su país de origen para poder solicitar asilo en otro Estado, cuando se encuentre en su territorio. De esta manera, la implantación de unos centros de tramitación del asilo en el territorio de un tercer Estado sería una manera de vulnerar esa soberanía territorial, anteriormente mencionada, del mismo. No obstante, según este razonamiento, no constituiría vulneración alguna de dicho principio la tramitación extraterritorial de solicitudes planteadas por nacionales de otros Estados. Sin embargo, en función de la exclusividad, fundamento en el que se basa el concepto de soberanía explicado anteriormente, el mero procesamiento del asilo en territorio ajeno verdaderamente implicaría una vulneración del principio del Estado soberano independientemente del origen de las personas que lo quieran solicitar.

Consecuentemente, con el objetivo de solventar esta situación tan conflictiva, me basaré en un estudio que realizó Maarten den Heijer donde se identificaron varios casos ante tribunales británicos y ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los que se plantearon cuestiones que abordaban un debate similar. En concreto, se estudiaba cual debería ser la forma de actuación cuando entraban en conflicto la voluntad de un Estado de hacer respetar los derechos humanos con la soberanía de otro.

En primer lugar, explicaba que se han adoptado enfoques en virtud de los cuales los derechos humanos simplemente no pueden tenerse en cuenta cuando entran en conflicto con las decisiones soberanas de un Estado (*Gentilhomme*). Por otro lado, desarrollaba un segundo punto de vista por el que la protección de los derechos humanos sólo puede ser considerada compatible con el Derecho Internacional Público si constituye una excepción humanitaria reconocida al principio de soberanía de un Estado (*B y otros*). Por último, el tercer enfoque consiste en que, en principio, todos los actos u omisiones de un Estado exigen el cumplimiento de los derechos humanos, independientemente de si el acto u omisión de la que se trate es consecuencia de la necesidad de cumplir las

⁶⁸ Naciones Unidas. (1951). Art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza.

⁶⁹ Hathaway, J., & Foster, M. (2014). *The Law of Refugee Status* (2ª ed.). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

obligaciones legales internacionales. De esta manera, se está dejando espacio para poder argumentar que las obligaciones materia de derechos humanos llevadas a cabo de forma extraterritorial, vulnerando la soberanía de un Estado, pueden prevalecer sobre el principio de respeto de la soberanía territorial de un Estado (*Al-Saadoon y Mufdhi*)⁷⁰.

Este tercer enfoque es el que me ha hecho encontrar cuál debería ser la actuación consecuente de los Estados para poder solventar los impedimentos que puedan surgir a raíz de una potencial vulneración de la soberanía de uno de ellos. Aunque el objetivo principal de los centros de tramitación no es el de garantizar un mejor cumplimiento de los derechos humanos, el derecho al asilo es uno de ellos, por lo que el razonamiento del tercer enfoque puede extrapolarse a estas iniciativas. Así se podría establecer que, estas propuestas de tramitación extraterritorial, al cumplir obligaciones de derechos humanos, podrían llegar a vulnerar lícitamente el principio de soberanía del Estado donde se implanten. Sin embargo, aunque haya podido establecer que existe un razonamiento jurídicamente viable para poder quebrantar esa soberanía con los centros de procesamiento de asilo conviene plantearse la siguiente pregunta: ¿La instalación de centros de tramitación extraterritorial en terceros países exige algún tipo de acuerdo internacional por el que estos permitan la injerencia en su soberanía, en principio, exclusiva?

Para dar respuesta a esta pregunta, conviene fijarnos en lo que ocurre con las patrullas conjuntas entre Estados en las fronteras marítimas. De acuerdo con la soberanía exclusiva de que gozan los Estados costeros sobre sus aguas territoriales, las fuerzas de seguridad de otro Estado no están autorizadas a llevar a cabo actividades de control o interdicción en esas aguas sin el permiso del Estado costero, ya que ello constituiría una limitación de sus derechos soberanos. En los últimos años, España se ha esforzado por obtener la cooperación operativa de terceros Estados situados en las rutas migratorias que se dirigen a sus costas, con el objetivo de reducir la creciente presión migratoria en el mar. El principal instrumento del Gobierno español para ello ha consistido en organizar patrullas marítimas conjuntas entre la Guardia Civil española y las fuerzas de seguridad de los países africanos. A razón de esta colaboración, el Estado español ha firmado acuerdos de naturaleza bilateral de vigilancia de las fronteras marítimas con Senegal y

⁷⁰ Den Heijer, M. (2012). “Extraterritorial Applicability of Rights”, *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing, pp. 43-44.

Mauritania en 2006, con Cabo Verde en 2007 y con Gambia, Guinea y Guinea Bassau en 2008⁷¹.

En este caso, se puede apreciar cómo una limitación de la soberanía de los Estados africanos por parte del Estado español al patrullar sus espacios marinos es evitada mediante la adopción de tratados bilaterales entre estos países. De esta manera, se podría extrapolar este funcionamiento a las iniciativas de externalización del proceso de solicitud de asilo para tratar de dar respuesta a la pregunta planteada anteriormente. Así, se puede estipular que el establecimiento de este tipo de centros conllevaría la adopción de acuerdos con los terceros Estados de origen o tránsito para poder operar en su territorio y, consecuentemente, obtener su consentimiento para patrullar su territorio soberano, lo que implicará limitar su soberanía exclusiva. Por otro lado, conllevaría analizar quién debería firmar estos tratados, la Unión como Organización Internacional o, por el contrario, los Estados. Este trabajo no tiene como objetivo el análisis pormenorizado de esta cuestión. Sin embargo, parece que un primer punto de vista consistiría en que, como hemos visto, al ser la ejecución de los centros, por ahora, competencia de los Estados, quizás deberían ser ellos los que debieran firmar estos Tratados. No obstante, podría ser la Unión la que lo hiciera como Organización Internacional por ser ella la que ostenta la competencia reguladora de estos centros, dependiendo siempre del objeto concreto del acuerdo.

En relación con este tratado que permita la actuación extranjera sobre el territorio del tercer Estado, conviene estudiar, de manera superficial, los aspectos controvertidos que trataría. En un primer lugar, aunque quizás no tendría que aparecer reflejado en el tratado, la Unión debería llevar una verdadera labor de organización y selección de los Estados en los que implantar los centros. Me refiero a esto ya que sería contraproducente establecer este tipo de órganos en países con inestabilidad política, poco desarrollo económico o que no fuera un país de origen o tránsito de inmigrantes. O que, aun siéndolo, pueda estar rodeados de otros países sin “calidad” y se ocasione un éxodo al país con centro extraterritorial de personas que vean el centro como una oportunidad de mejorar su calidad de vida pasando a vivir a Europa.

⁷¹ García Andrade, P. (2010): “Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective”, en B. Ryan y V. Mitsilegas: *Extraterritorial Immigration Control*, Leiden, Bélgica: Brill Nijhoff, pp. 311-346.

Por otro lado, otro reto al que se enfrentará la Unión con la redacción y firma de estos tratados es la de gestionar a los solicitantes de asilo y toda la problemática que de ella se deriva. En primer lugar el análisis de las solicitudes y consecuente confirmación de si no han tenido la oportunidad de solicitar asilo en otro país previamente, es decir, un verdadero estudio de la posible vulneración del principio de primer país de asilo⁷². Por otro lado, tendrán que reflejar acuerdos de cara a la protección durante la tramitación de su solicitud de personas originarias del Estado donde soliciten asilo y, en caso de no ser concedida la condición de refugiado, el estudio de la posible concesión de otra protección de naturaleza subsidiaria o temporal por verse en verdadero peligro. Es decir, durante el tiempo en el que se tramite la solicitud, deberá acordarse de qué manera podrán ser protegidos los solicitantes, especialmente aquellos que estén solicitando asilo en su país de origen y, si el asilo es denegado, comprobar si convendría tramitar otro tipo de protección internacional por la situación de peligro real y efectivo en la que se encuentre el solicitante denegado.

En esta misma línea, deberán regular cuál sería la actuación óptima a seguir con aquellas personas cuya solicitud haya sido rechazada, es decir, si será el tercer Estado o el Estado Miembro el que se hará cargo de esa persona hasta que se garantice su seguridad ya sea en el país de origen o de tránsito. En definitiva, desarrollar procesos que garanticen el cumplimiento del artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamental de la Unión Europea. Además tendrán que tratar todos los aspectos relacionados con el objetivo de garantizar una manutención digna de todas aquellas personas que soliciten el asilo y estén siendo procesadas, verdaderamente aquí me refiero a que se garantice el derecho a tratos no degradantes durante todo el proceso. Siguiendo el razonamiento, deberá acordarse también el retorno seguro y digno de aquellas personas a las que se les deniegue su solicitud hasta su país de origen.

3.2.2 Análisis del concepto de jurisdicción según el DI y los DDHH

De esta manera, siendo la soberanía y la jurisdicción, en el DI, aspectos muy relacionados y su problemática en relación con la tramitación extraterritorial del asilo, he decidido hacer el consecuente análisis en esta parte del capítulo. Es también un concepto

⁷² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE L 180/60.

que goza de mucha relación con la problemática que se deriva de los DDHH en la tramitación extraterritorial. Sin embargo, he considerado apropiado tratar la jurisdicción ahora, porque instintivamente se conciben relacionadas y sirve como introducción para, posteriormente, estudiar las vicisitudes en materia de derechos humanos.

Generalmente, al hablar de jurisdicción de un Estado se hace referencia a los límites de su autoridad, tanto legal como reguladora. Es por esto que se puede concebir que la jurisdicción de un Estado se deriva de su soberanía y, por tanto, al ser soberano, el Estado ejerce su jurisdicción que, sin embargo, se ve limitada por las soberanías de otros Estados. A raíz de este razonamiento, es fácil apreciar la relación que guarda el concepto de jurisdicción con los límites fronterizos de los países. Son estas, en realidad, las que delimitan el ámbito de actuación de cada una. Por tanto, se puede deducir que del concepto de jurisdicción se deriva un ámbito de estudio de naturaleza extraterritorial⁷³. De hecho, es cada vez más común ver ejemplos de jurisdicción extraterritorial en casos de protección y de crimen internacional por vía de acuerdos o de tratados tanto multilaterales como bilaterales, hasta el punto en que se ha desarrollado la denominada jurisdicción universal en relación a ciertos crímenes internacionales, como pueden ser la piratería o el genocidio, donde los límites jurisdiccionales territoriales son totalmente eliminados⁷⁴.

Así, una vez se ha comprobado cómo verdaderamente existe la necesidad de estudio del ámbito extraterritorial de la jurisdicción, conviene aclarar un aspecto fundamental para el desarrollo de este análisis. Se trata de la diferencia conceptual que existe entre la concepción de jurisdicción usada en el Derecho Internacional y la que se plantea en el ámbito más concreto de los derechos humanos. Esta distinción se encuentra en que en el contexto de los derechos humanos, la jurisdicción no se refiere al concepto tradicional de jurisdicción, es decir, a la legitimidad de un Estado de ejercer su autoridad o alguna competencia⁷⁵, sino más bien a si, en un caso específico, un Estado en particular está obligado a respetar las obligaciones en materia de derechos humanos o no.

⁷³ Miller, S. (2009). "Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention". *European Journal of International Law*, 20 (4), pp. 1223–1246. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/ejil/chp078> (Consultado el 29 de Marzo de 2019).

⁷⁴ Ryngaert, C. (2015). *Jurisdiction in International Law* (2ª Ed.). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

⁷⁵ Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.

Para poder comprobar si, efectivamente, un Estado está obligado a respetar dichas obligaciones, se ha de atender al poder o control de facto ejercido por el Estado en relación con un territorio o individuo, como se señaló en el caso *Hirsi Jamaa* contra Italia⁷⁶ por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En esta situación, lo que ocurrió es que Italia violó el principio de *non refoulement* al querer devolver a unos solicitantes de asilo procedentes de Somalia y Eritrea que había interceptado en aguas internacionales. El Estado italiano alegó que, al no estar en su territorio, ellos no tenían jurisdicción sobre dichas personas y que por eso las devolvieron. Sin embargo, el TEDH estableció que, aunque no estuvieran en territorio itálico, al tener control efectivo sobre los solicitantes de asilo sí que eran competentes y por tanto había incumplido sus obligaciones en materia de derechos humanos⁷⁷.

Así, Gammeltoft-Hansen, en línea con lo establecido en la sentencia del caso *Hirsi*, establece que la jurisdicción puede verse como un control efectivo sobre un territorio como resultado de una ocupación o sobre un individuo. Sin embargo, añade otra interpretación de la misma en relación con la externalización del procedimiento de solicitud de asilo. En ella hace referencia a las afirmaciones basadas en tratados de jurisdicción administrativa, legislativa o judicial dentro de otro Estado. De ellas se deduce que cuando el control extraterritorial del fenómeno migratorio equivale a un ejercicio directo de poderes judiciales o legislativos en el extranjero, existe una fuerte presunción de que ese ejercicio de autoridad equivaldría a una jurisdicción extraterritorial con respecto a las personas que están sujetas a esa autoridad⁷⁸.

Consecuentemente, he podido comprobar en esta segunda parte del capítulo como, por el principio de exclusividad en cuanto a la soberanía de un Estado, existen las limitaciones de la misma de los terceros Estados pero que, sin embargo, son solucionables de manera natural mediante la adopción de un tratado, como ya ocurrió en materia de protección de fronteras. Además he comprobado los innumerables desafíos a los que se tendrá que enfrentar la Unión cuando adopte dichos tratados, lo cual me ha llevado a un análisis de la vertiente extraterritorial de la jurisdicción de un Estado. Aquí he podido advertir, mediante la jurisprudencia del TEDH sobre el caso *Hirsi*, que un Estado puede

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de Febrero de 2012, *Asunto Hirsi Jamaa y Otros c. Italia*. Demanda nº 27765/09.

⁷⁷ Den Heijer, M. (2013). "Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case", *International Journal of Refugee Law*, 25 (2), pp. 265-290.

⁷⁸ Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Acces to Asylum* (Ed. rev.). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

tener jurisdicción sobre asuntos fuera de su territorio y soberanía si se ha producido un control efectivo por su parte sobre las personas o el territorio en cuestión.

3.3 Estudio de la compatibilidad con los Derechos humanos

El objetivo de esta tercera parte del capítulo es analizar la problemática relacionada con la obligación de respeto de los derechos humanos por parte de los Estados, en el caso de que se implementaran alguna de las iniciativas de externalización del procesamiento de asilo. En concreto, analizaré la compatibilidad de estos centros de tramitación extraterritorial con las obligaciones de protección de los derechos humanos. Para ello, a raíz del concepto y marco jurídico aplicable, estudiaré cuales de los derechos son los que tienen posibilidad de ser vulnerados para posteriormente analizar la viabilidad de estas propuestas en base también al principio de *non refoulement*.

3.3.1 Análisis de las obligaciones de protección de los DDHH

Como hemos podido comprobar durante el análisis de la jurisdicción, hay una verdadera confusión de conceptos en cuanto a la interpretación de los derechos humanos en base al significado de jurisdicción y su diferente concepción según el Derecho Internacional o los derechos humanos. Siempre se ha planteado el debate de si, por un lado, debe prevalecer el hecho de que los Estados no pueden hacer en territorio extranjero lo que no se les permite hacer en el suyo, por lo que toda actividad extraterritorial debe estar encuadrada en el marco de los diferentes tratados sobre derechos humanos; o si, por otro lado, los Estados deben respetar la legislación aplicable en dicho Estado, incluyendo aquellas normas en materia de derechos humanos, aunque difieran de las propias⁷⁹. Así, se interpretan como un código de conducta para los Estados con el objetivo de que si una actuación u omisión, por parte de uno de ellos, vulnera los derechos humanos de una persona, independientemente del territorio en el que se haya llevado a cabo, pueda exigírsele a dicho Estado infractor responsabilidad⁸⁰. En definitiva, debe existir una relación predefinida entre el Estado y el individuo en sí, para que las obligaciones extraterritoriales de un Estado en materia de derechos humanos se vean comprometidas.

⁷⁹ Donnelly, J. (1984). "Cultural Relativism and Universal Human Rights". *Human Rights Quarterly*, 6(4), pp. 400–419. Recuperado de <http://fs2.american.edu/dfagel/www/class%20readings/donnelly/cultural%20relativism.pdf>

⁸⁰ Kanalan, I. (2018). "Extraterritorial State Obligations beyond the Concept of Jurisdiction". *German Law Journal*, 9(1), pp. 43–63.

Es por eso que se debe considerar que los derechos humanos han de servir como base para cualquier actuación que pueda llevar a cabo un Estado sea dentro de su espacio soberano o extraterritorialmente⁸¹.

Una vez delimitado el concepto de los derechos humanos en función del ámbito que nos interesa, conviene recordar el marco jurídico usado sobre el que se desarrollará este análisis. Así, en primer lugar, como instrumento básico para la protección internacional de los refugiados nos encontramos con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 celebrada en Ginebra y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, dentro del marco más generalizado en cuanto a los derechos humanos, nos encontramos también con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, donde hay unas escuetas referencias a los derechos humanos tanto en el preámbulo, como en el texto articulado, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, a nivel de la Unión Europea, ha sido el tratado de la Unión Europea el que constitucionalizó el respeto a los derechos humanos en el artículo 2 del mismo materializándose posteriormente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸².

Una vez fijado el marco jurídico y entendido el concepto de derechos humanos, es fácil deducir que la creación de centros de tramitación extraterritorial no debe desarrollarse y luego tratar de demostrar su compatibilidad con ellos; sino que, al contrario, siguiendo la concepción anteriormente explicada, han de ser creados en base a los derechos humanos, es decir, que sirvan como marco de actuación.

Así, una vez entendido el razonamiento jurídico expuesto conviene analizar si la creación de los centros de tramitación podría tener como base los derechos humanos o si, por el contrario, llega a vulnerar alguno de ellos. En primer lugar, se presenta un desafío, para los centros extraterritoriales, la gestión de las personas sin vulnerar el derecho a no recibir tratos degradantes y el derecho a la dignidad de la persona. Esto se debe a la problemática que se genera a raíz del tiempo que tienen que esperar los solicitantes mientras se tramita su solicitud. El problema radica en que se ha de proveer de los

⁸¹ Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.

⁸² Díez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18ª ed.). Madrid, España: Tecnos.

elementos necesarios para que estas personas gocen de un trato coherente y adecuado durante su estancia en los centros.

En segundo lugar y quizás más importante es la problemática que se genera en cuanto al derecho de asilo reflejado en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De esta manera, conviene recordar que el derecho de conceder asilo, en su origen, se concebía como un derecho soberano de los Estados, pero a la vez, el mencionado artículo 18, alega que *“se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”*. Consecuentemente, se puede apreciar como la concepción de asilo de la Carta entra en conflicto con la soberanía de un Estado y resurge el eterno debate de la naturaleza de este derecho, si es personal o si es soberano⁸³. A mi modo de verlo, al haberse incluido el derecho de asilo dentro de la Carta, la aparición del concepto de protección internacional (que son maneras parecidas de conceder protección) y la obligación de no devolver a los refugiados al país donde son perseguidos; ha perdido su naturaleza de derecho soberano de un Estado para pasar a ser de naturaleza personal, por lo que conviene analizar si los centros de tramitación podrán vulnerar el derecho al asilo en su condición de derecho fundamental.

En esta línea de razonamiento, lo primero es darse cuenta de que los centros de tramitación podrían vulnerar este derecho por dos vías. La primera de ellas se da en aquellos casos en los que no se permita que una persona solicite asilo porque no se encuentra fuera del territorio de su país de origen. Sin embargo, el concepto de jurisdicción explicado anteriormente⁸⁴, explica que, en cierto modo, considera a los solicitantes fuera de su territorio a efectos de poder tramitar su solicitud. Al haber un control efectivo y ser esencia del fenómeno de tramitación extraterritorial encontrarse en territorio de origen, no podría haber nunca una negación a tramitar una solicitud de una persona que se encuentre en su país de origen.

En segundo lugar, es no garantizando la protección consecuente. Es decir, en el caso de que se conceda la condición de refugiado a una persona, la misma ha de ser

⁸³ Gortázar Rotaache, C.J. (1997). *Derecho de Asilo y No Rechazo del Refugiado* (Ed. Rev.). Madrid, España: Dykinson.

⁸⁴ Miller, S. (2009). “Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention”. *European Journal of International Law*, 20 (4), pp. 1223–1246. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/ejil/chp078> (Consultado el 6 de abril de 2019).

transportada a Europa y que la misma entre en los programas de protección de refugiados. Sin embargo ¿Qué pasa con aquellos cuya solicitud es denegada? Estas personas se enfrentan a una situación muy delicada. Aunque no entren bajo los criterios de la Directiva de Calificación, deberán la Unión y los Estados Miembros estudiar de qué maneras podrán garantizar la protección y seguridad de aquellos solicitantes frustrados hasta su efectiva puesta a salvo. En mi opinión, el derecho de asilo implica una protección durante y después de la tramitación, independientemente del resultado de la solicitud, esto explica que este tipo de actuaciones puedan vulnerar el derecho de asilo. De ahí que, anteriormente planteaba si estos centros de tramitación extraterritorial del asilo deberían, no solo tramitar dicho derecho, sino cualquier grado de protección internacional (temporal o subsidiaria).

3.3.2 Vicisitudes relacionadas con el principio de non refoulement

Por otro lado, considero que es importante el estudio del no respeto del principio de *non refoulement*. Ya en el artículo 2 de la Convención de 1951 se identifica la cualidad esencial del refugiado como alguien con un temor bien fundado de ser perseguido en su propio país y establece la primera regla básica de *non refoulement*: que ningún refugiado debe ser devuelto a las fronteras de territorios en los que su vida o su libertad estarían en peligro. Este es, sin lugar a dudas, el principio fundamental de un régimen internacional de refugiados que existe para proporcionar protección y encontrar soluciones a través de la cooperación internacional⁸⁵. Queda reflejado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la siguiente manera: “*Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*”⁸⁶. Este principio ha sido siempre fruto de controversia en su aplicación territorial en los

⁸⁵ Goodwin-Gill, G. (2007). *The Extraterritorial processing of claims to asylum or protection: The legal responsibilities of States and International Organizations*. Recuperado de <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UTSLawRw/2007/2.pdf> (Consulta el 31 de marzo de 2019).

⁸⁶ Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. 21 de octubre de 1978. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-26331> (Consultado el 7 de abril de 2019).

casos conflictivos de rechazo de personas en las fronteras de un Estado y, por otro lado, cuando un Estado actúa de manera extraterritorial⁸⁷.

La externalización del procedimiento de solicitud del asilo, al ser una actuación donde el Estado abandona su esfera de soberanía, puede ser sujeto de vulneración de este principio como ya se acusó a Reino Unido cuando planteó la “*New Vision for Refugees*”. Según esta iniciativa, los refugiados serían devueltos a centros para gestionar su solicitud de asilo, un hecho que, según muchos, violaba el principio de *non refoulement*⁸⁸ y ocasionó el veto de Alemania y Suecia. Aquí, se puede apreciar que el conflicto se genera al haber devolución y, por tanto, negación de la entrada de refugiados en Europa aunque luego, tras la gestión extraterritorial, se les conceda verdaderamente el asilo⁸⁹ ¿Es por esto que si un solicitante no abandona el territorio, el principio de *non refoulement* no entra en acción? Muchos son de la opinión que se requiere un abandono del país donde se sufre persecución para que entre en juego esta prohibición de devolución, independientemente de si se ha llegado al Estado donde se va a solicitar asilo o no⁹⁰. Sin embargo, el artículo 33 en ningún momento hace referencia a un ámbito territorial. La forma de redactar las provisiones de la Convención del Refugiado generalmente ha conllevado alguna muestra de afiliación territorial en su ámbito de aplicación, sin embargo, el artículo 33 en ningún momento hace mención alguna. De hecho, es uno de los pocos artículos que establecen que será aplicable en los casos en los que el Estado tenga jurisdicción⁹¹.

Consecuentemente, como la jurisdicción, tal y como se ha comprobado, conceptualmente solo requiere un control efectivo sobre las personas o territorios, el solicitante aún en su territorio está bajo la jurisdicción de otro Estado. Así, en los centros de tramitación se tendría que guardar respeto por el principio de *non refoulement* aunque la persona no haya abandonado su territorio, en definitiva, que el ámbito territorial no tendría cabida en este asunto. De esta manera, es posible una vulneración de dicho

⁸⁷ Den Heijer, M. (2013). “Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case”, *International Journal of Refugee Law*, 25 (2), pp. 265-290.

⁸⁸ Liguori, A. (s.f.). “The Extraterritorial Processing of Asylum Claims”, *Jean Monet European Centre of Excellence*, Recuperado de: <http://www.jmceimmigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/07/The-Extraterritorial-Processing-of-Asylum-Claims-LIGUORI.pdf> (Consultado el 7 de abril de 2019).

⁸⁹ Gobierno de Reino Unido. “*New Vision for Refugees*”. 7 de Marzo de 2003. Recuperado de: http://www.proasyl.de/texte/europe/union/2003/UK_NewVision.pdf como ejemplo de uno de los muchos ejemplares que circulan.

⁹⁰ Gortázar Rotaache, C.J. (1997). *Derecho de Asilo y No Rechazo del Refugiado* (Ed. Rev.). Madrid, España: Dykinson.

⁹¹ Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Acces to Asylum* (Ed. rev.). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

principio en los centros externos de procesamiento o, mejor dicho, una obligación por parte de los Estados Miembros de respetar este principio tan importante a la hora de ejecutar las iniciativas de tramitación extraterritorial del asilo. Por lo que se puede afirmar que los centros no vulneran este principio por la concepción no territorial de la jurisdicción sino por la filosofía del control efectivo y tendrán que tenerlo en cuenta para su desarrollo. Así, aunque se han planteado muchas dudas, parece que, aunque puede haber vulneraciones de las obligaciones de respeto de los DDHH, hay maneras de actuar que harían compatible la tramitación extraterritorial con dichos derechos. Así, al concebir que puede no haber vulneración de ningún tipo del derecho al asilo ni a ninguno de los derechos de la Carta, podríamos concluir que las iniciativas de externalización del procesamiento del asilo son viables y compatibles jurídicamente con los derechos humanos teniendo siempre a estos como marco jurídico de actuación.

4. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

“Nuestro mundo se enfrenta a una crisis de refugiados de magnitud no vista desde la Segunda Guerra Mundial. Esto nos presenta desafíos y muchas daciones difíciles.”

Papa Francisco⁹².

Verdaderamente, nos encontramos ante una situación extraordinaria en relación al Derecho Internacional del Refugiado. En 2016 la comunidad internacional se reunió para declarar una voluntad de mejorar el régimen de protección del refugiado y en el año 2018 quizás implique el comienzo de una nueva concepción del proceso de asilo. La reunión de la Comisión Europea para el estudio de las RDPs implica, por primera vez, un verdadero compromiso a nivel europeo del análisis de la externalización del procedimiento de asilo como alternativa real a solucionar el Sistema actual. Como jurista, no debo perder la oportunidad de analizar un hecho que parece que cambiará radicalmente los esquemas del Derecho Internacional como los conocíamos hasta ahora. Consecuentemente, he tratado de, en este trabajo, reflejar cuáles son los desafíos jurídicos que presenta la tramitación extraterritorial y que la Unión deberá plantearse cuando aborde la implantación de una de estas iniciativas.

A raíz del desbordamiento en el que se encuentra el Sistema Europeo Común de Asilo y las numerosas carencias e ineficiencias que presenta, la Unión se ha planteado, esta vez seriamente, la tramitación extraterritorial. Así, en este trabajo, se ha tratado de exponer de qué manera podría encuadrarse este fenómeno dentro del Derecho de la UE y del Derecho Originario para el posterior análisis de los retos que presenta. Consecuentemente, se ha determinado que la base jurídica se encuentra en el artículo 78 del TFUE, en los puntos d y g del párrafo segundo. Sin embargo, el *modus operandi* de la UE es muy cauteloso ya que busca no cometer los mismos errores en los que ya incurrieron Estados Unidos y Australia cuando externalizaron el procedimiento de solicitud de asilo. De esta manera, se han analizado estos precedentes históricos y las distintas propuestas planteadas por los Estados Miembros con el objetivo de fijar unos

⁹² Reilly, M. (2015). “Read the Pope’s Address to Congress”, *The Huffington Post*, 24 de septiembre de 2015. Recuperado de: https://www.huffpost.com/entry/pope-congress-speech-full-text_n_5603eb9ae4b08820d91bb060 (Consulta el 7 de abril de 2019).

elementos comunes al fenómeno sobre los que realizar el estudio de los desafíos jurídicos que éste presenta.

A través de estos elementos comunes se ha analizado la viabilidad jurídica de la tramitación extraterritorial, siendo el reparto competencial la primera materia de estudio. En ella, se ha podido comprobar como, en base al artículo 78 del TFUE, la Unión es competente de regular los procedimientos comunes de todos los Estados Miembros para la concesión o retirada del asilo y, a su vez, de cooperación con terceros Estados, por lo que debería ser ella la que diseñara y regulara la propuesta en cuestión. Para ello, se ha concluido que la mejor opción es la adopción de una Directiva que respete el contenido de la Directiva de Calificación⁹³, pero que diseñe un nuevo procedimiento al no verse incluida, la tramitación extraterritorial, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de Procedimiento⁹⁴. Lo explico: esta Directiva 2012/32, nos indica que el procedimiento común para la concesión del asilo regulado en el Derecho Derivado no es aplicable extraterritorialmente, lo que permitiría a los Estados regularlo por sí mismos. Aunque la Unión pudiera ser competente, su competencia no es exclusiva (porque el art. 4 TFUE nos dice que el espacio de libertad, seguridad y justicia es competencia compartida y porque la regulación de la Unión tampoco ha ocupado el terreno para hacerla exclusiva por ejercicio)⁹⁵.

Consecuentemente, puede concluirse que una Directiva que diseñara y regulara la propuesta de tramitación sería la mejor opción. Mientras que la competencia de ejecución de los centros correspondería a los Estados Miembros al ser ellos, por ahora, los únicos con capacidad para conceder el estatuto de refugiado y por la naturaleza descentralizada de la ejecución del DUE derivada del artículo 291 del TFUE⁹⁶.

En segundo lugar, se ha estudiado la problemática derivada del principio de soberanía y del concepto de jurisdicción. Tras el análisis, se ha comprobado la posibilidad de vulneración de la soberanía del tercer Estado al instalar centros de tramitación

⁹³ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DOUE L 337/9.

⁹⁴ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE L 180/60.

⁹⁵ Art.4 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47

⁹⁶ Art. 291 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47

extraterritorial en su territorio. Se concluido que, para solucionar estos problemas, lo oportuno es llegar a acuerdos, en forma de Tratados, entre los Estados y esos terceros que limitaran su soberanía exclusiva. Así, se permitiría la actuación de la UE y los Estados Miembros en concordancia con la voluntad del tercer Estado.

En cuanto a las cuestiones en materia de jurisdicción, la clave para arrojar luz sobre ellas se encuentra en la jurisprudencia del TEDH en el caso *Hirsi Jamaa* contra Italia⁹⁷. En ella se establece que un Estado, aun fuera de su territorio, puede conocer y tener responsabilidad si se tiene un control efectivo sobre las personas o territorio en cuestión

Finalmente, tras el estudio de la compatibilidad de los centros con los DDHH, se ha concluido que estos deben ser tomados como el código de actuación sobre el que diseñar, regular y ejecutar los centros. Así, se ha comprobado como no podría haber negativa de un Estado a tramitar una solicitud de una persona originaria del país donde estuviera instalado el órgano de tramitación. Esto se debe a que, al haber control efectivo sobre las personas, el Estado debe de conocer de su solicitud, independientemente de su origen. Por otro lado, de cara a los solicitantes denegados, la UE deberá estudiar las formas necesarias para garantizar su protección y seguridad hasta su efectiva puesta a salvo.

También se ha analizado la posible vulneración del principio de *non refoulement*. Se ha concluido que, en base al concepto de jurisdicción como control efectivo, no es necesario que la persona haya abandonado su territorio para que pueda vulnerarse este principio. En definitiva, el ámbito territorial no tiene cabida, si hay control efectivo ha de respetarse el principio de *non refoulement*.

A modo de cierre de este trabajo, me gustaría decir que, en mi opinión, la solución definitiva de la crisis de refugiados del siglo XXI pasa por la externalización del procedimiento de asilo. El mundo y, más en concreto la UE, se encuentra en una situación de parálisis ante este suceso y, aunque se es consciente de las ineficiencias del SECA, no hay verdaderas iniciativas que busquen solucionar definitivamente el problema.

Es cierto que la tramitación extraterritorial presenta muchos desafíos jurídicos, pero, como se ha podido comprobar, el fenómeno tiene cabida dentro del DUE. Esta

⁹⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de Febrero de 2012, *Asunto Hirsi Jamaa y Otros c. Italia*. Demanda nº 27765/09.

externalización, en mi opinión, es viable jurídicamente y la posibilidad de llevar a cabo una iniciativa de esta naturaleza es real. De esta manera, como se ha mencionado, nos encontramos ante un momento que puede marcar un hito histórico para el Derecho del Refugiado y para la Unión. Podrá ésta alzar el vuelo y volver a ser ejemplo, como lo fue en el pasado, si no desperdicia la oportunidad y continúa estudiando la posibilidad de externalizar el procedimiento de solicitud de asilo, para así solucionar definitivamente esta crisis que asola nuestro continente.

¿Tendrá la Unión el valor suficiente para aprovechar esta oportunidad?

5. BIBLIOGRAFÍA

Legislación

- Art. 1 Naciones Unidas. (1951). Art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza.
- Art. 2 de la Directiva 2011/95/UE: *solicitud de protección internacional»: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado.*
- Art. 4 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47
- Art. 78 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47
- Art. 80 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47
- Art. 291 del Tratado De Funcionamiento De La Unión Europea. DOUE C326/47
- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. DOUE: L 212/12.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). DOUE L 337/9.
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). DOUE L 180/60.
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición). DOUE L 180/96
- Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. 21 de

octubre de 1978. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-26331> (Consultado el 7 de abril de 2019).

- Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013. DOUE L 180/1.
- Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición). DOUE L 180/31.
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. COD 2016/0131.
- Reglamento n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. DOUE L 132/11.

Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de Febrero de 2012, *Asunto Hirsi Jamaa y Otros c. Italia*. Demanda n.º 27765/09.

Obras doctrinales

- ACNUR. (2010) “Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing”, noviembre de 2010. Recuperado de <https://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html> (Consultado el 24 de marzo de 2019).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017): *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2017*. Ginebra, Suiza, ACNUR.
- Araceli Mangas, A. y Liñán Noguera, D.J. (2005): *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 5ª, Madrid, España: Tecnos.
- Cano Linares, M.A. (2016). “Política de asilo de la Unión Europea: avances y propuestas”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41 (n.d.), pp. 209-234. Recuperado de:

https://www.academia.edu/34521731/Art%C3%ADculo_ACL_Asilo_y_REFugio_U_e.pdf (Consultado 1 de abril de 2019).

- Centro Europeo de Estrategia Polítca de la Comisión Europea. (2015). *EPSC Strategic Notes: Legal Migration in the EU; From Stop-Gap Solutions to a Future-Proof Policy*. Bruselas, Bélgica.
- Chetail, V., De Bruycker, P., y Maiani, F. (2016). *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff.
- Comisión Europea (2018). “Press release - Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts” *Comisión Europea*, 24 de julio de 2018. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm (Consulta el 28 de marzo de 2019).
- Comisión Europea. (2014). *Migración y Asilo: Comprender las políticas de la Unión Europea*. Bruselas: Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. Recuperado de: http://europa.eu/pol/index_es.htm (Consulta el 4 de abril de 2019).
- Comisión Europea. *EPSC Strategic Notes: Legal Migration in the EU; From Stop-Gap Solutions to a Future-Proof Policy*. April 2015.
- Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE). (2018). “European Council: regional disembarkation platforms a key objective”, *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, 29 de junio de 2018. Recuperado de <https://www.ecre.org/european-council-regional-disembarkation-platforms-a-key-objective/> (Consulta el 29 de marzo de 2019).
- Dastyari, A. (2015). *United States Migrant Interdiction and the Detention of Refugees in Guantánamo Bay*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Davidson, H. (2016). “Offshore detention: Australia's recent immigration history a 'human rights catastrophe’”, *The Guardian*, 13 de noviembre de 2016. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/australia-news/2016/nov/13/offshore-detention-nauru-immigration-history-human-rights> (Consulta el 22 de marzo de 2019).
- Den Heijer, M. (2012). “Extraterritorial Applicability of Rights”, *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing, pp. 43-44.
- Den Heijer, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Londres, Reino Unido: Hart Publishing.
- Den Heijer, M. (2013). “Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case”, *International Journal of Refugee Law*, 25 (2), pp. 265-290.

- Díez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18ª ed.). Madrid, España: Tecnos.
- Donnelly, J. (1984). “Cultural Relativism and Universal Human Rights”. *Human Rights Quarterly*, 6(4), pp. 400–419. Recuperado de <http://fs2.american.edu/dfagel/www/class%20readings/donnelly/cultural%20relativism.pdf>
- FRONTEX (2018), *Risk Analysis for 2018*, Varsovia, Polonia, Oficina de Publicaciones de FRONTEX. Recuperado de: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu> (Consulta el 12 de marzo de 2019).
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Acces to Asylum* (Ed. rev.). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- García Andrade, P. (2010): “Extraterritorial Strategies to Tackle Irregular Immigration by Sea: A Spanish Perspective”, en B. Ryan y V. Mitsilegas: *Extraterritorial Immigration Control*, Leiden, Bélgica: Brill Nijhoff, pp. 311-346.
- García Andrade, P. (2014). “Initiatives of EU Member States in managing mixed flows in the Mediterranean and the EU distribution of competences”, C. Matera (Ed.), *The Common European Asylum System and human rights: enhancing protection in times of emergencies*, La Haya, Holanda: CLEER, Centre for the Law of EU External Relations, Ed. rev., pp. 51–63.
- Garlick, M. (2015). “The Potential and Pitfalls of Extraterritorial Processing of Asylum Claims”, *Migration Policy Institute*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/news/potential-and-pitfalls-extraterritorial-processing-asylum-claims> (Consulta: 14 de marzo de 2019).
- Gobierno de Reino Unido. “*New Vision for Refugees*”. 7 de Marzo de 2003. Recuperado de: http://www.proasyl.de/texte/europe/union/2003/UK_NewVision.pdf como ejemplo de uno de los muchos ejemplares que circulan.
- Goodwin-Gill, G. (2007). *The Extraterritorial processing of claims to asylum or protection: The legal responsibilities of States and International Organizations*. Recuperado de <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UTSLawRw/2007/2.pdf> (Consulta el 31 de marzo de 2019).
- Gortázar Rotaeché, C. J. (1997): *Derecho de Asilo y no rechazo del refugiado*, Ed. Rev., Madrid, España, Dykinson.

- Greenhouse, S. (1995). “How the Clinton Administration Reversed U.S. Policy on Cuban Refugees”, *The New York Times*, 21 de mayo de 1995. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/1995/05/21/world/how-the-clinton-administration-reversed-us-policy-on-cuban-refugees.html> (Consulta el 22 de marzo de 2019).
- Hathaway, J., & Foster, M. (2014). *The Law of Refugee Status* (2ª ed.). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kanalan, I. (2018). “Extraterritorial State Obligations beyond the Concept of Jurisdiction”. *German Law Journal*, 9(1), pp. 43–63.
- Kreickenbaum, M. (2004). “European governments make an example of Cap Anamur refugees”. *WSW.org*, 22 de julio de 2004, Recuperado de <https://www.wsws.org/en/articles/2004/07/anam-j22.html> (Consulta: 23 de marzo de 2019).
- Léonard, S. y Kaunert, C. (2016). “The extra-territorial processing of asylum claims”, *Forced Migration Review*. Recuperado de <https://www.fmreview.org/destination-europe/leonard-kaunert> (Consulta: 12 de marzo de 2019).
- Liguori, A. (s.f.). “The Extraterritorial Processing of Asylum Claims”, *Jean Monet European Centre of Excellence*, Recuperado de: <http://www.jmcemigrants.eu/jmce/wp-content/uploads/2015/07/The-Extraterritorial-Processing-of-Asylum-Claims-LIGUORI.pdf> (Consultado el 19 de marzo de 2019).
- Lobjakas, A. (2004). “EU: Germany Revisits Controversial Idea of Asylum Centers Outside EU”, *Radio Free Europe*, 22 de julio de 2004. Recuperado de <https://www.rferl.org/a/1053979.html> (Consulta: 23 de marzo de 2019).
- Maiani, F. (2018). ““Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting the Drawbridge, Reaching out Across the Mediterranean, or Going Nowhere?” *RefLaw | a project of the University of Michigan Law School*, 14 de septiembre de 2018. Recuperado de: <http://www.reflaw.org/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/> (Consulta: 28 de marzo de 2019).
- McAdam, J. (2015). “Extraterritorial processing in Europe: Is ‘regional protection’ the answer, and if not, what is?” *Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law*, Recuperado de: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/393346188.pdf> (Consulta: 23 de marzo de 2019).

- Miller, S. (2009). “Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention”. *European Journal of International Law*, 20 (4), pp. 1223–1246. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/ejil/chp078> (Consultado el 29 de Marzo de 2019).
- Murphy, K. (2019). “Scott Morrison leads PR sortie to reopened Christmas Island”, *The Guardian*, 6 de marzo de 2019. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/mar/06/scott-morrison-leads-pr-sortie-to-reopened-christmas-island> (Consulta el 23 de marzo de 2019).
- OIM (n.d.) *Proyecto Missing Migrants*: <https://missingmigrants.iom.int/> (Consulta el 13 de marzo de 2019).
- Parlamento Europeo. (s.f.). *Infografía: número de solicitudes de asilo en la UE entre 2010 y 2017*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_es.htm (Consultado el 20 de febrero de 2019).
- Parliament of Australia. (2012) “The ‘Pacific Solution’ revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island” Recuperado de: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_Toc334509636 (Consulta el 22 de marzo de 2019).
- Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick M. y Guild, E.(2015) *EU Immigration and Asylum Law*, 2ª, Leiden, Bélgica: Brill Nijhoff
- Reilly, M. (2015). “Read the Pope’s Address to Congress”, *The Huffington Post*, 24 de septiembre de 2015. Recuperado de: https://www.huffpost.com/entry/pope-congress-speech-full-text_n_5603eb9ae4b08820d91bb060 (Consulta el 7 de abril de 2019).
- Resolución 41/70 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 3 de Diciembre de 1986. *Parte 1 Sección 3 Capítulo 20: Refugees and Displaced Persons*.
- Resolución del Parlamento Europeo (2015). *Recientes tragedias en el Mediterráneo y políticas de inmigración y asilo de la UE*, 23 de abril de 2015. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado el 23 de marzo de 2019). DOUE RSP 2015/2660.
- Ryngaert, C. (2015). *Jurisdiction in International Law* (2ª Ed.). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- Türk, V. (2016). “Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo” *Forced Migration Review*, 51 (n.d.) pp. 57-60. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/destino-europa/tuerk> (Consultado 20 de febrero de 2019).
- Türk, V. (2016). “Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo” *Forced Migration Review*, 51 (n.d.) pp. 57-60. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/destino-europa/tuerk> (Consultado 20 de febrero de 2019).
- United Nations High Commissioner for Refugees: “Handling of Cap Anamur asylum claims was flawed, says UNHCR”, *ACNUR*, 23 de julio de 2004. Recuperado de <https://www.unhcr.org/4101252e4.html> (Consulta: 23 de marzo de 2019).