

# La externalización de las fronteras a través de los acuerdos de colaboración con terceros países. Tendencias en la UE\*

## The externalisation of borders through cooperation agreements with third countries. Trends in the EU

Valentina Faggiani\*\*

Universidad de Granada

ORCID ID 0000-0003-1759-3781

[valenf@ugr.es](mailto:valenf@ugr.es)

### Cita recomendada:

Faggiani, V. (2026). La externalización de las fronteras a través de los acuerdos de colaboración con terceros países. Tendencias en la UE. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 30, pp. 240-268.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2026.10382>

Recibido / received: 20/10/2025  
Aceptado / accepted: 17/02/2026

### Resumen

El presente trabajo analiza los acuerdos de cooperación, tanto de *soft law* como de *hard law*, estipulados en el marco de la externalización de las fronteras, puesta en marcha por la UE y sus Estados miembros en la última década, a fin de bloquear los ingentes flujos migratorios hacia Europa. De forma más específica, el estudio se centrará en la respuesta de Italia y Dinamarca, que han reforzado esta estrategia, convirtiéndose en dos referentes, y en el modelo de la UE, que ha adquirido autonomía y caracteres propios. El análisis de cómo está evolucionando esta política, de sus tendencias y las persistentes incompatibilidades con los estándares mínimos de tutela tiene el objetivo de comprender si es posible encontrar fórmulas para que en estos contextos extraterritoriales se puedan respetar los derechos humanos fundamentales.

\* Este trabajo se enmarca en los siguientes proyectos: Módulo Jean Monnet, “Challenges to Justice in the EU: Perspectives for Reform”, 2022-2025, ref. 101085462; Módulo Jean Monnet, “Desafíos y perfiles estratégicos de la UE en la lucha contra el crimen organizado” (RUECO) 2023-2026, ref. 101127315; y Proyecto de investigación I+D+i “Proceso Penal y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Garantías, Cooperación Transfronteriza y Digitalización”, PID2023-152074NB-I00.

\*\* Profesora Titular (Catedrática Acreditada) de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

**Palabras clave**

Externalización de las fronteras, acuerdos de colaboración, Unión Europea, Italia, Dinamarca.

**Abstract**

*This study analyzes the cooperation agreements, both soft law and hard law, stipulated within the framework of the externalization of borders policy implemented by the EU and its Member States over the last decade to block the massive migratory flows into Europe. More specifically, the study will focus on the response of Italy and Denmark, which have strengthened this strategy, becoming two leading examples, and on the EU model, which has acquired autonomy and its own distinct characteristics. The analysis of how this policy is evolving, its trends, and the persistent incompatibility with minimum protection standards aims to understand if it is possible to find ways to ensure that fundamental human rights are respected in these extraterritorial contexts.*

**Keywords**

*Externalization of borders, cooperation agreements, European Union, Italy, Denmark.*

SUMARIO. 1. Objeto y contexto. 2. La construcción de barreras fuera del territorio nacional. 3. La responsabilidad del Estado italiano en la situación de Libia. 3.1. La inconstitucionalidad formal y material del *Memorandum of understanding* Libia-Italia. 3.2. La situación de Libia ante la Corte Penal Internacional. 3.3. Los *pullbacks*. 4. El «Protocolo Italia-Albania». 4.1. La extraterritorialización del derecho de asilo. 4.2. La STJUE *Alace y Campelli* y la indefinición de la noción de «país seguro». 5. La política migratoria de Dinamarca. 5.1. El *Memorandum of understanding* Dinamarca-Ruanda. 5.2. El Tratado Dinamarca-Kosovo. 6. El modelo de la Unión Europea. 6.1. El Acuerdo UE-Turquía. 6.2. El partenariado estratégico y global entre la UE y Túnez. 6.3. Las relaciones con terceros países como parte de la nueva estrategia de la UE. 7. Conclusiones.

**1. Objeto y contexto**

La externalización representa una de las principales tendencias, en las que tanto los Estados europeos con fronteras exteriores (Italia, España, Malta, Reino Unido y Dinamarca), como la misma Unión Europea, han apostado para desplazar la gestión de los flujos migratorios en los países de origen y tránsito, bloqueándolos antes de que entren en sus territorios. No obstante, el debate sobre la importancia, las contradicciones y las problemáticas, que plantea esta política, es relativamente reciente.

De hecho, si bien por ejemplo España empezó a firmar acuerdos de este tipo a finales de los años '90<sup>1</sup>, siendo pionera, durante mucho tiempo el enfoque

<sup>1</sup> En dicho marco, España empezó su estrategia de externalización en los años '90 con Marruecos. Al respecto, *vid.* Acuerdo entre España y Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992, BOE, de 25 de abril de 1992 (corrección de erratas, 30 de mayo de 1992); y Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, BOE, n. 70, de 22 de marzo de 2013. A continuación, en los años 2000 España firmó un Memorandum de entendimiento (MOU) con Ghana para luchar contra la inmigración ilegal de 7 de diciembre de 2005, otro con Senegal de 24 de agosto de 2006, y otro con Mali de enero de 2007. Con Senegal, España estipuló dos MOU también en abril de 2021 para mejorar las relaciones que se fijaron

extraterritorial se ha quedado en un segundo plano por varias razones. En primer lugar, en aquel momento, la inmigración no había alcanzado las dimensiones actuales y por lo tanto no se percibía todavía como un problema. En segundo lugar, la externalización se consideraba un instrumento meramente complementario a los mecanismos de control utilizados por los Estados dentro de sus propios confines. Y, por último, en general, el alto nivel de informalidad, la falta de transparencia y el secretismo que desde siempre han rodeado esta política permitían a los Estados gestionarla sin que la ciudadanía supiera lo que realmente ocurría fuera de su territorio.

La situación es hoy distinta. Las proporciones asumidas por los desplazamientos masivos de personas, que huyen de sus países, por distintas razones (económicas, persecuciones, riesgo de sufrir torturas y tratos inhumanos, guerras o emergencias climáticas, entre otras) han convertido esta estrategia en algo determinante para responder de forma eficaz a los flujos, frenándolos antes de su ingreso en el espacio europeo. De ahí, la necesidad de buscar nuevas fórmulas, que permitan una mayor institucionalización de las medidas adoptadas en este ámbito.

Ahora bien, este enfoque extraterritorial, cuyos efectos se proyectan más allá del territorio de los Estados, ha determinado la construcción de nuevas barreras, que alteran los confines naturales de los Estados, diluyéndolos. Estos muros no asumen solo un significado simbólico, siendo muestra evidente de una Europa fortaleza y de la persistente división entre países desarrollados y subdesarrollados, sino que presentan aspectos problemáticos desde el respeto de los derechos fundamentales. Por todo ello, el actual contexto ha impuesto la necesidad de reflexionar sobre cómo los Estados están reconfigurando su política y la compatibilidad con los estándares, en los que se asientan los Estados de Derecho (art. 2 TUE).

En otros términos, se requiere encontrar soluciones, que permitan mantener un equilibrio entre seguridad interior vs. derechos de los migrantes. La externalización, que representa el objetivo de esta nueva estrategia puesta en marcha por los Estados con fronteras exteriores y también por la UE, se caracteriza por una complejidad importante, estando integrada por una pluralidad de técnicas e instrumentos<sup>2</sup>. No obstante, a fin de delimitar el objeto de la investigación, esta contribución se centrará en los acuerdos bilaterales, tanto de *soft law* como de *hard law*, estipulados en dicho marco.

En cuanto a la estructura del trabajo, en una primera parte de carácter introductorio, se proporcionará una definición de externalización para comprender las características y cómo suele llevarse a cabo. A continuación, el análisis se centrará en la respuesta de dos Estados Miembros de la UE: Italia y Dinamarca. La elección de estos dos países no es casual. Por un lado, Italia siempre ha sido uno de los territorios europeos más expuestos. No obstante, desde la crisis humanitaria de 2015, la intensidad del fenómeno migratorio ha producido sobre todo en determinadas zonas, como la Isla de Lampedusa, una emergencia sistémica, que ha llevado el sistema de acogida al colapso.

---

en la década del 2000: MOU entre España y Senegal en el ámbito de la gestión y la gobernanza de las migraciones y MOU entre España y Senegal sobre los movimientos migratorios seguros, ordenados y regulares. En esta línea, el 29 de agosto de 2024, España y Senegal firmaron una Declaración conjunta, Dakar, 29 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Para las tendencias en este ámbito v. Nicolosi (2024, pp. 1–20). El autor pone de relieve la complejidad de la externalización. En su opinión, «*While the phenomenon of the externalisation of migration and border controls is anything but new, its ramifications through the increasingly diversified practices, as recalled in the taxonomy developed by this article, exacerbate the tension with the protection of migrants' fundamental rights*» (p. 16).

Ante esta situación de excepcionalidad, que ha adquirido carácter permanente desde ya hace años, el refuerzo de la externalización de las fronteras ha representado la solución más viable y eficaz para contrarrestar los intensos flujos. De forma más específica, se analizará cómo la estrategia de este país ha evolucionado desde la estipulación del MOU Italia-Libia (2017) al Protocolo Italia-Albania (2023). Por otro, al contrario de Italia, si bien Dinamarca no constituye uno de los principales epicentros, representa un ejemplo interesante por el giro restrictivo en la última década. Este cambio la ha llevado a experimentar nuevas fórmulas de externalización, que se han concretado en el MOU con Ruanda (2021) y el Tratado para el traslado de los inmigrantes irregulares reclusos a centros de detención en Kosovo (2024).

A continuación, el estudio se centrará en el modelo de la UE, que ha adquirido autonomía y caracteres propios. Este sistema se ha construido a partir del Acuerdo-Declaración UE-Turquía (2016). De hecho, en los últimos años, la Unión Europea ha estipulado acuerdos también con otros Estados Terceros, como Tunes (2023), Egipto, Mauritania, Líbano y Jordania (2025). El texto finalizará con algunas reflexiones de cierre.

El análisis de la experiencia de dos Estados miembros, como Italia y Dinamarca, que son referentes en este ámbito, y de la UE, que está asumiendo un rol muy importante, propiciando la cooperación con los países terceros, permite comprender la evolución de la externalización de las fronteras desde una perspectiva más amplia y abierta, de corte comparado, los problemas comunes y las respuestas adoptadas. De tal forma, se pretende reflexionar hacia dónde se está redirigiendo la estrategia en este ámbito y si es posible encontrar fórmulas para que en estos contextos extraterritoriales se puedan respetar los derechos humanos fundamentales.

## 2. La construcción de barreras fuera del territorio nacional

Los Estados miembros de la UE tienen competencia para externalizar la política migratoria, atendiendo a lo dispuesto en el Protocolo n. 23, en conexión con el art. 77, par. 2, b, TFUE, que le otorga competencia para regular atendiendo al procedimiento legislativo ordinario «los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores»<sup>3</sup>. El objetivo es frenar los flujos procedentes de los Estados en vía de desarrollo o involucrados en situaciones de conflicto, impidiendo el ingreso desde sus principales puertas de acceso.

La externalización de la gestión de los inmigrantes y solicitantes de asilo, que huyen de sus territorios, se realiza a través de un sistema complejo y articulado de «condicionalidad positiva» o «condicionalidad económica» (De Pasquale, 2024, p. 187), cuya base se encuentra en los acuerdos bilaterales entre Estados de acogida y Estados de origen y tránsito. Atendiendo a tales acuerdos, que se fundamentan en una lógica de *do ut des*, los primeros se comprometen a prestar apoyo económico para que la contraparte pueda llevar a cabo las reformas estructurales necesarias, a cambio por parte de esta de más controles en las fronteras.

De hecho, la financiación procedente de los países occidentales estaría dirigida a poner en marcha programas e inversiones, que fomenten el desarrollo de estas regiones, proporcionándoles el soporte necesario de carácter técnico, tecnológico, logístico, jurídico, militar y educativo para la formación no solo de la población sino también de las autoridades involucradas, como los guardacostas o el

<sup>3</sup> Atendiendo al Protocolo n. 23 sobre las relaciones exteriores de los Estados Miembros en el cruce de fronteras exteriores «Las disposiciones relativas a las medidas sobre el cruce de fronteras exteriores incluidas en la letra b) del apartado 2 del artículo 77 del TFUE se entenderán sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar o celebrar acuerdos con terceros países, siempre que observen el Derecho de la Unión y los demás acuerdos internacionales pertinentes».

personal de los centros de acogida en los Estados de tránsito. En estos procesos participan actores públicos, como ACNUR y Frontex<sup>4</sup>, privados y organizaciones no gubernamentales (ONG), que coordinan embarcaciones para transportar a los inmigrantes o que se dedican a actividades de búsqueda y rescate<sup>5</sup>. Tales medidas además pueden ser preventivas o disuasorias para desincentivar la entrada (Frelick, Kysel y Podkul, 2016, p. 193).

Esta suerte de pacto, de contrato, reproduce el esquema injusto y discriminatorio, la brecha entre Norte y Sur, que desde siempre ha caracterizado los países del continente europeo, más ricos, respaldados por la UE, que ha adquirido el rol de actor global, y los países más pobres y subdesarrollados (Finotelli y Martínez, 2023; Faist, 2019, pp. 2-8; Stock, Üstübici y Schultz, 2019, pp. 1-9)<sup>6</sup>. Además, si bien los países de primera línea «deleguen» la gestión de los flujos en los de origen y tránsito, que se consideran seguros, siguen manteniendo un «control remoto» (Gammeltoft-Hansen, 2011, pp. 11-43), a través de mecanismos de interceptación de los migrantes y de comunicación con las autoridades de los Estados de procedencia. Se trata de una forma de «cooperación inversa y compensatoria» (Olivito, 2020, p. 117) para poder asegurar la libre circulación y la supresión de las fronteras interiores en el territorio de la UE.

No obstante, esta estrategia, que se inspira en una lógica aplastante, es muy vulnerable desde el punto de vista jurídico (Savino, 2018, pp. 81–104), siendo incompatible con los valores que constituyen el fundamento de los Estados de Derecho. Su principal resultado es impedir a los migrantes el ingreso de forma legal, el acceso al procedimiento de protección internacional y la acogida en los países de destino. En este sentido, es importante considerar que estos acuerdos, además de haber sido caracterizados por un alto índice de informalidad, han sido generalmente estipulados con Estados que no pueden ser considerados seguros<sup>7</sup>. El riesgo para el interesado de ser devuelto a un país, en el que pueda ser sometido a persecuciones, a torturas y a tratos inhumanos y degradante y en el que su vida esté en serio peligro, viola el *non-refoulement* y por consiguiente los derechos fundamentales imbricados, que se ven obstaculizados hasta anulados<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> El TJUE en la sentencia de 18 de diciembre de 2025, *WS y otros/Frontex*, asunto C-679/23 P, afirmó la responsabilidad conjunta de Grecia y Frontex en las violaciones de los derechos fundamentales en las operaciones de retorno.

<sup>5</sup> Mitsilegas (2020, pp. 23-64) pone de relieve el «surgimiento» de un marco multinivel de externalización del control migratorio, integrado por cinco tendencias: criminalización del tráfico ilícito de seres humanos y de la entrada irregular en el territorio; el enfoque de seguridad; privatización, mediante el uso de las capacidades militares y de defensa; el desarrollo de agencias y la cooperación entre ellas en la UE junto al uso de instrumentos tecnológicos.

<sup>6</sup> Sobre la narrativa neocolonial de la externalización, v. Xanthopoulou (2024, pp. 108-135).

<sup>7</sup> En el Reglamento (UE) 2026/464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros a nivel de la Unión, DO L, 2026/464, 26.02.2026, la UE ha establecido la primera lista común de países seguros, en la que han sido incluidos: Bangladés, Colombia, Egipto, India, Kosovo, Marruecos y Túnez. Y el Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro, PE/68/2025/REV/1, DO L, 2026/463, ha ampliado los supuestos en los que un país puede ser considerado seguro y por lo tanto los solicitantes procedentes de un país seguro pueden ser sometidos a un procedimiento acelerado. Los terceros países pueden ser designados seguros si alcanzan un umbral de seguridad elevado, que permite excluir el riesgo de persecución o de violación grave de los derechos fundamentales, así como los países candidatos a la adhesión a la UE, a menos que se encuentren en una situación de conflicto armado internacional o interno en el país, se hayan adoptado medidas restrictivas, que afecten a los derechos y libertades, o el porcentaje de decisiones positivas de las autoridades de los Estados miembros sobre solicitantes de ese país sea superior al 20%.

<sup>8</sup> Algostino (2017, p. 181) considera que en tales contextos los derechos fundamentales se ven «*dimidiati ed impediti*».

En este marco, los Estados pueden actuar tanto de forma «directa» como «indirecta». En el primer caso, las autoridades fronterizas del Estado de destino impiden al inmigrante entrar en su territorio, obligándole a regresar en el país de procedencia, sin la posibilidad de solicitar la protección internacional. A su vez, estas prácticas de rechazo en las fronteras pueden ser informales, llevándose a cabo en vía de hecho a través de un comportamiento material, al margen de una previsión normativa, o pueden encontrarse reconocidas y reguladas por el ordenamiento. España, por ejemplo, ha legalizado en la disposición adicional decima de la Ley Orgánica 4/2000 las devoluciones en caliente en Ceuta y Melilla<sup>9</sup>. En cambio, la actuación del Estado de destino puede ser indirecta, cuando este se limita a cooperar en la devolución con el Estado de origen y/o tránsito, facilitándola. Para favorecer este tipo de relación, se estipulan acuerdos de colaboración, que generalmente se mueven en el limbo del *soft law*. De todas formas, en ambos casos se producen violaciones graves, reiteradas y sistemáticas de los derechos fundamentales.

La «deslocalización» y consiguiente «desterritorialización» (Del Valle Gálvez, 2020, p. 166) de la gestión de los flujos de migrantes contribuye a acentuar las tensiones entre fronteras internas vs. fronteras externas. El nuevo modelo, que surge de estas tensiones, se caracteriza por tres elementos. Ante todo, el desplazamiento de funciones permite a la UE y los Estados miembros ejercer un control a distancia («*contactless*»)<sup>10</sup>. A su vez, la extensión artificial de los confines consolida la dimensión externa de la política migratoria, en la que estos se hacen más «fluidos», «diluidos» y por lo tanto indefinidos. Y, por último, en particular los supuestos de «*pushbacks* encubiertos» o *neo-refoulement* permiten asegurar una tendencial exención de la responsabilidad para la UE y los Estados miembros (Hyndman y Mountz, 2008, pp. 249 y ss.).

### 3. La responsabilidad del Estado italiano en la situación de Libia

#### 3.1. La inconstitucionalidad formal y material del *Memorandum of understanding* Libia-Italia

La estrategia del Gobierno italiano se ha articulado sobre tres frentes, entre ellos estrictamente relacionados, yendo de la externalización de las fronteras y la consiguiente política de los «puertos cerrados» o «casi cerrados»<sup>11</sup> a la extra-territorialización. La externalización de las fronteras en Italia culminó con el MOU con

<sup>9</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE, n. 10, de 12.1.2000. La disposición adicional decima fue introducida por la disposición final 1.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, BOE, n. 77, de 31.3.2015.

<sup>10</sup> Moreno-Lax (2024, pp. 21–57) usa el concepto de «*meta-borders*» para indicar «*the array of border enforcement mechanisms implemented beyond the physical frontiers of States through different means and by different actors, for the purpose or with the effect of denying human rights protection to (unwanted) non-citizens*».

<sup>11</sup> Dicha política fue formalizada antes en el *decreto-legge n. 53/2019* («*decreto sicurezza bis-porti chiusi*», *Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53*, convertido, con modificaciones, por la *legge 8 agosto 2019, n. 77, GU, n. 186, 9.8.2019*) y poco después en las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada del Covid-19. En particular, el art. 11, 1-ter, TUI (*Testo Unico in materia di Immigrazione*), derogado posteriormente por el *decreto-legge 130/2020* («*decreto immigrazione Lamorgese*», *Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, GU n. 261 del 21.10.2020*, convertido con modificaciones por la *legge 18 dicembre 2020, n. 173, G.U. n. 314, 19.12.2020*), preveía que «El Ministerio de Interior, Autoridad Nacional de Seguridad Pública», en el ejercicio de las funciones de coordinación de los controles en la frontera marítima y terrestre italiana, «en el respeto de las obligaciones internacionales de Italia», podía «limitar o prohibir el ingreso, el tránsito o el estacionamiento en el mar territorial» «por motivos de orden y de seguridad pública», en particular, ante la violación de la normativa en materia de inmigración y la comisión de un delito de favorecimiento de la inmigración irregular.

Libia, firmado el 2 de febrero de 2017, y prorrogado tácitamente en 2020 y en 2023<sup>12</sup>. Como la generalidad de los acuerdos de este tipo, estamos en el plano del *soft law*.

En el MOU con Libia, que se basa en el concepto de condicionalidad positiva, las partes se comprometen a cooperar para luchar contra la inmigración clandestina y su impacto, el terrorismo, la trata de seres humanos y el contrabando de combustible. Además, a cambio del apoyo prestado por la contraparte, a Italia le corresponde proporcionar apoyo técnico y tecnológico a los organismos libios con competencias en dicho ámbito y financiar programas para el desarrollo de sus regiones.

Este documento presenta perfiles de inconstitucionalidad tanto formal como material. Desde el punto de vista formal, el MOU no habría tenido que ser concluido mediante el procedimiento simplificado (Zambrano, 2019, pp. 119-148), sino que debería haber sido sometido al examen preventivo del Parlamento, con arreglo al art. 80 de la Constitución italiana (Const. it.)<sup>13</sup>. El objeto y la materia, que se pretende regular, se podrían subsumir en la categoría de los «tratados de naturaleza política», estando destinados a incidir en los derechos humanos fundamentales (art. 117 Const. it.)<sup>14</sup>.

Y desde el punto de vista sustantivo, la mera referencia «al respeto de las obligaciones internacionales y de los acuerdos sobre derechos humanos de los que los dos países sean partes», prevista en el art. 5 del MOU, no ofrece garantías suficientes. Libia es un «Estado fallido», es decir, en una situación de permanente inestabilidad político-institucional, que le impide desarrollar un sistema efectivo de garantías y funcionar correctamente. No puede ofrecer los servicios mínimos ni respetar los principios propios de un Estado de Derecho, asegurando que los migrantes no sufran torturas y tratamientos inhumanos y degradantes en los centros de detención (art. 3 CEDH, art. 4 CDFUE)<sup>15</sup>.

### 3.2. La situación de Libia ante la Corte Penal Internacional

En el marco de la cooperación entre Libia e Italia, en el intento de frenar los flujos migratorios hacia Europa, el socio africano ha predispuesto campos de acogida aparentemente «temporales», tanto oficiales, bajo el control exclusivo del Ministerio de Interior libio, como no oficiales, gestionados por organizaciones criminales (Vassallo Paleologo, 2021; Migreurop.org, 2020; Oxfam Italia y Borderline Sicilia, 2019; Amnesty International, 2017; Amnesty International, 2017). En dichos centros los migrantes están sometidos a violaciones reiteradas y sistemáticas de sus derechos fundamentales. Se trata de crímenes que podrían ser enjuiciados por la

<sup>12</sup> El MOU Italia-Libia fue precedido por el Tratado de amistad y cooperación de 30 de agosto de 2008, ratificado en 2009 por *Legge, 6 febbraio 2009, n. 7, Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, Bengasi, 30.9.2008 (GU n. 40, 18 febbraio 2009)*. Sobre la situación migratoria en Libia, *vid.* Calvo Mariscal (2023); Faggiani (2024); ID (2023) y Palladino (2018, pp. 104-134).

<sup>13</sup> El art. 80 de la Constitución italiana prevé que: «*Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi*».

<sup>14</sup> La *Corte costituzionale (Corte cost.)* se pronunció sobre el MOU Libia e Italia en el ámbito del conflicto de atribuciones planteado contra el Gobierno por cuatro diputados (*Corte cost., ordinanza n. 163/2018, 4.7.2018*). Según los recurrentes el MOU tenía que haber sido presentado a las Cámaras para su ratificación. No obstante, la *Corte cost.* rechazó el recurso, considerándolo inadmisibile, puesto que la legitimación para impugnar dicho acto hubiera correspondido a la Cámara de pertenencia y no a los miembros del Parlamento *uti singuli*. De todas formas, no excluye que en otras ocasiones se pueda volver a interponer un conflicto de este tipo.

<sup>15</sup> En este sentido, *vid.* también la carta de la Comisaria para los derechos humanos del Consejo de Europa de 21 de enero de 2020, que exhortaba a Italia a suspender las actividades de cooperación con Libia.

Corte Penal Internacional (CPI) por las dimensiones masivas, puesto que afectan a un número indeterminado e indeterminable de personas cada año, la tipología y la gravedad (Faggiani, 2015, pp. 1-28).

Desde 2019 se ha denunciado esta situación ante la CPI para que ejerza su jurisdicción (art. 15 Estatuto de Roma, ER) (ECCHR e IFHRLJL, 2021; Crippa, 2021) y verifique las responsabilidades no solo de las autoridades libias sino también de los funcionarios italianos y malteses y de los demás actores involucrados. De las informaciones y datos recogidos se deduce que la comisión de estos crímenes ha sido realizada a través de un *modus operandi*, que se repite de forma sistemática, siguiendo un esquema (ICC, 2017; Secretary-General United Nations, 2019; ECCHR, 2022; Pasquero, 2020, pp. 51-79; y Raimondo, 2023, pp. 328–357). La Guardia costera libia suele interceptar en el mar a los migrantes, que consiguen alcanzar la costa e intentan cruzar el Mediterráneo para llegar a Europa, los devuelve a Libia y los somete a detención indefinida y a un ciclo continuo de abusos. Los migrantes y los refugiados son trasladados con la fuerza por todo el país, son recluidos en los centros de detención oficiales y no oficiales en terribles condiciones y son sometidos a tratamientos deshumanos y degradantes, trabajos forzados, violencia y en muchos casos son vendidos a contrabandistas (FIDH, ECCHR y LFJL, 2021, ap. 4).

Ahora bien, para comprender esta situación, es importante considerar que desde la caída del régimen de Gadafi en Libia se ha producido la ruptura del Estado de Derecho y el consiguiente desarrollo de un espacio de impunidad, en el que las actividades de los contrabandistas y el tráfico de personas, drogas y armas se han convertido en un «pilar de la economía del conflicto» (FIDH, ECCHR y LFJL, 2021, ap. 7). Estas fuentes de renta proporcionan a las milicias y a los grupos armados los medios necesarios para asegurar el mantenimiento de este contexto.

Con respecto a la competencia de la CPI para investigar y enjuiciar los crímenes cometidos en Libia, el 12 de mayo de 2025, el Gobierno libio aceptó finalmente la jurisdicción de este órgano en relación con los crímenes cometidos entre 2011 y finales de 2027 (art. 12.3 ER). Dicha declaración es una muestra importante de la voluntad de cooperar. Hasta este momento, habida cuenta de que este país no es parte del Estatuto de Roma, ni había declarado aceptar su jurisdicción, la CPI pudo ejercer su competencia en virtud de la Resolución n. 1970/2011 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU)<sup>16</sup> (art. 13 ER). Al respecto, se puede observar tanto la existencia de un vínculo suficiente y directo entre el conflicto armado y la comisión de delitos contra los migrantes, una situación que se ha agravado desde 2011, como un nexo entre los actores, que han participado activamente en las hostilidades y los crímenes perpetrados.

En los centros de detención, así como en los demás lugares de detención no oficiales y durante las terribles travesías para llegar al lugar de destino y en el curso de las devoluciones hacia el lugar de origen y de tránsito, los migrantes y los refugiados son víctimas de abusos diarios. Tales supuestos se pueden subsumir en los tipos penales previstos en los artículos 7 y 8 ER, que prevén respectivamente los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra.

En efecto, por un lado, se observa la comisión de crímenes contra la humanidad (art. 7 ER), que han sido cometidos conscientemente como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil dirigido contra migrantes y refugiados de distintas nacionalidades, género, grupos raciales y étnicos sobre todo el territorio de Libia. Los migrantes-víctimas están sometidos a privación grave de la libertad o prisión en ausencia de garantías procesales, son tratados como si fueran propiedad privada, son asesinatos, torturados, violados, sometidos a esclavitud

<sup>16</sup> CSNU, Resolución 1970 (2011), aprobada en su 6491ª sesión, celebrada el 26 de febrero de 2011.

sexual y están obligados a prostituirse, a tener embarazos forzados o soportar violencia sexual de todo tipo, persecución y otros actos inhumanos (FIDH, ECCHR y LFJL, 2021, sección IV B).

Por otro, tales crímenes, que afectan al núcleo mínimo de la dignidad humana (art. 1 de la Carta de los derechos fundamentales de la UE) y a derechos fundamentales básicos, también se podrían reconducir en la amplia categoría de los crímenes de guerra (art. 8 ER) por el nexo entre los ingentes ingresos derivados de la explotación de los migrantes y la prosecución del conflicto (FIDH, ECCHR y LFJL, 2021, sección IV C). Este es el caso de la comisión de actos de violencia contra la vida (art. 2 CEDH y art. 2 Carta) y la integridad de la persona (art. 3 CEDH y art. 3 Carta), en particular homicidio, mutilaciones, tratamientos crueles, humillantes y degradantes y tortura (art. 3 CEDH y art. 4 Carta) y la emisión de sentencias y su ejecución sin ser sometidos previamente a un juicio ante un tribunal establecido por la ley, que ofrezca las garantías judiciales básicas (artículos 5, 6 y 13 CEDH y artículos 47 y 48 Carta). Estos delitos habrían sido cometidos desde 2011, en particular, en los centros de Zawiya, Bani Walid, Sabratha y Trípoli, por diversos actores (FIDH, ECCHR y LFJL, 2021, ap. 37). El Departamento para la lucha contra la inmigración ilegal (*Directorate for Combating Illegal Migration*, DCIM), que depende del Ministerio de Interior, por ejemplo, controla solo formalmente los centros para la detención de los migrantes. En realidad, depende de grupos armados y milicias involucrados en el conflicto (ECCHR, 2022, p. 80).

El ejercicio de la jurisdicción de la CPI estaría justificado, atendiendo al principio de complementariedad (art. 17 ER). En este sentido, Libia no está dispuesta ni es capaz de realizar investigaciones o procesos para comprobar la comisión de crímenes internacionales contra los migrantes y refugiados. Además, los presuntos actores no han sido enjuiciados en el pasado por tales conductas y los delitos son suficientemente graves para justificar la intervención de la Corte. A todo esto, es oportuno añadir que Libia no es un País seguro, puesto que no ha ratificado ni siquiera la Convención de Ginebra de 1951 (Shatz, Branco y otros, 2019, ap. 11)<sup>17</sup>, no dispone de una normativa que asegure los derechos de los solicitantes de protección internacional, ni de un marco adecuado para responder a estos crímenes y su sistema de justicia penal es muy débil, no alcanzando los estándares mínimos de tutela<sup>18</sup>. Los grupos armados, las milicias y las autoridades gubernamentales ejercen de hecho el control sobre los acusados y los miembros de la magistratura. Y, por último, no se puede dejar a un lado la dimensión estructural del problema, puesto que cada año afecta a miles de migrantes.

En dicho marco, el rechazo por parte de las autoridades italianas a entregar a la CPI el jefe de la policía judicial libia, Osama Almasry (Caianiello y Meloni, 2025), detenido el 19 de enero de 2025 y liberado unos días después, ha mostrado la falta de colaboración de este país (art. 86 ER). La CPI emitió una orden de arresto por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, entre los que se incluyen torturas, tratos inhumanos y degradantes, violaciones sexuales y crímenes cometidos también en los centros de internamiento de las personas migradas. A pesar de ello, las autoridades italianas decidieron no cooperar con la CPI, limitándose a alegar vicios formales del procedimiento. Este asunto es interesante porque muestra que, en el caso de Libia, la complicidad y por consiguiente la responsabilidad del Gobierno italiano es tanto directa como indirecta. El 17 de octubre de 2025 la CPI determinó que Italia incumplió con el deber de cooperar y a continuación el 5 de noviembre de 2025 (ICC, 2025) la Fiscalía libia detuvo a Almasry (Human Right Wacht, 2026; ECCHR — RIL, 2025, pp. 1-4).

<sup>17</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951.

<sup>18</sup> STEDH (GS), de 23 de febrero de 2012, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, n. 27765/09, 33.

### 3.3. Los *pullbacks*

El TEDH se ha pronunciado sobre la responsabilidad de Italia en Libia en dos ocasiones, aunque en sentidos diferentes y, si queremos, contradictorios. La primera vez fue en la sentencia *Hirsi* (2012), en la que se condenó a Italia por haber realizado devoluciones directas («*pushback*») y haber cooperado con Libia en las devoluciones indirectas o en cadena. Los *pushback*, que deberían entenderse como una «moderna práctica informal de no admisión colectiva en el territorio» (Gatta, 2023, p. 267), comportan la devolución del inmigrante hacia un país no seguro, exponiéndolo a un riesgo de tratos inhumanos y degradantes y tortura<sup>19</sup>. En cambio, las devoluciones indirectas o «*chain*» *refoulement* someten a la persona a posteriores devoluciones desde el país de acogida hacia otros países no seguros sin las debidas garantías. Tanto las devoluciones directas como indirectas violan la prohibición de expulsiones colectivas y de no devolución hacia un país no seguro (art. 4 del Protocolo n. 4 al CEDH)<sup>20</sup>, el derecho a un procedimiento garantista (artículos 13 y 6 CEDH) y la prohibición de ser sometidos a torturas y tratamientos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH), que tiene que concebirse en términos absolutos. En el supuesto de que se trata el TEDH, por lo tanto, estimó la responsabilidad de Italia por las expulsiones practicadas en alta mar por sus autoridades, a fin de impedir a los migrantes llegar a las fronteras de Libia o incluso empujarlos a otro Estado, al constituir tales conductas ejercicio de jurisdicción *ex art. 1* CEDH. El uso del concepto de «jurisdicción extraterritorial» ha permitido al TEDH crear un nexo entre el Estado italiano y las violaciones de los derechos de los migrantes, que, aunque cometidas fuera de sus confines, le son imputables<sup>21</sup>.

En el segundo pronunciamiento, en cambio, en el ámbito del asunto *S.S. y otros c. Italia*, resuelto el 12 de junio de 2025<sup>22</sup>, después de una espera de siete años, el TEDH se ha ocupado por primera vez de los «*pullback*» practicados por este país con la colaboración de las autoridades libias. No obstante, en este caso se ha limitado a declarar la inadmisibilidad del recurso, considerando que no se podía concluir que había sido ejercida la jurisdicción extraterritorial *ex art. 1* CEDH<sup>23</sup>. El Tribunal de Estrasburgo muestra ser consciente de que en el asunto *Hirsi* los *pushbacks* de las personas, que desde Libia intentaban llegar a las costas de Italia, eran realizados directamente por las autoridades italianas. En cambio, los *pullbacks* habían sido practicados por Libia, gracias a la ayuda de Italia, que en virtud del MOU ha formado, equipado, proporcionando todas las herramientas necesarias, y financiado la guarda costera libia gracias también al respaldo de la operación Sophia, promovida por la UE, interviniendo indirectamente. En este sentido, el TEDH reitera que la gestión de los flujos migratorios no puede justificar la puesta en marcha de prácticas incompatibles con los estándares convencionales, no pudiendo el espacio marítimo legitimar la creación de áreas de impunidad<sup>24</sup>.

Sin embargo, a pesar de tales consideraciones, el Tribunal de Estrasburgo llega a la conclusión de que en el supuesto de que se trata no se dan «las

<sup>19</sup> STEDH, *Hirsi Jama y otros c. Italia*, 71.

<sup>20</sup> El principio de no devolución está reconocido también en el art. 33 de la Convención de Ginebra y en la Carta de los derechos fundamentales de la UE, que en el art. 18 reconoce el derecho de asilo y en el art. 19 prevé la prohibición de expulsiones colectivas y que «Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes».

<sup>21</sup> STEDH, *Hirsi Jama y otros c. Italia*, 72, 74, 180 y 181. Al respecto, el TEDH admite que los derechos derivados del CEDH pueden ser fraccionados y adaptados a los supuestos de ejercicio extraterritorial de la jurisdicción.

<sup>22</sup> TEDH, decisión de 12 de junio de 2025, *S.S. y otros c. Italia*, recurso n. 21660/18.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 114.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 111; STEDH, *Hirsi c. Italia*, 179.

circunstancias» para afirmar la responsabilidad de Italia por el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial en los términos del CEDH (art. 1). Esto no significaría que no se hayan vulnerado otras normas de derecho internacional, en particular las relativas al rescate en el mar<sup>25</sup>, la protección de los refugiados<sup>26</sup> y la responsabilidad del Estado<sup>27</sup>. No obstante, no le corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el supuesto en cuestión. Su función consiste en asegurar el cumplimiento del CEDH, no de otros instrumentos internacionales, aunque estos puedan ofrecer un estándar de protección más elevado que la Convención. Esta solución ha permitido al TEDH alcanzar tres objetivos: primero ha trasladado la responsabilidad del control de tales actos en otros órganos jurisdiccionales; segundo ha reafirmado su autonomía respecto a la jurisprudencia de otros tribunales<sup>28</sup>; y tercero de esta forma no ha excluido la posibilidad de formular en el futuro una interpretación más evolutiva, dejándose una puerta abierta.

#### 4. El «Protocolo Italia-Albania»

##### 4.1. La extraterritorialización del derecho de asilo

El Protocolo Italia-Albania responde al esquema propio de la «extraterritorialización» (Savino y Virzi, 2023, pp. 1-9) de las fronteras. Desde el punto de vista político, esta medida tiene sin duda un fuerte componente simbólico: pretende demostrar tanto a los ciudadanos italianos como en el exterior la fuerza y la autonomía adquirida por el Gobierno italiano en el escenario internacional y la capacidad de buscar soluciones alternativas para resolver el problema de la inmigración irregular y, en general, la falta de ayuda y la incapacidad de la UE. Al respecto, no se puede desconocer la habilidad de este Gobierno para dialogar y negociar con los países terceros, y especialmente en este caso con Albania. De hecho, es consciente de que estos pueden desarrollar un rol determinante, descongestionando los movimientos.

El objetivo del Protocolo es «reforzar la cooperación bilateral entre las partes en materia de gestión de los flujos procedentes de países terceros, atendiendo al derecho internacional y al derecho europeo» (art. 2), a través de la creación de centros de acogida y retorno para migrantes en territorio albanés. El presidente del Gobierno italiano, Giorgia Meloni, lo ha definido un acuerdo de gran alcance, con el que se ha traducido en actos concretos la necesidad de concebir la inmigración como un «fenómeno europeo». La conciencia de esta exigencia ha favorecido la institución de un mecanismo innovador, que ha sido reconocido por parte de muchos otros Estados de la UE.

Ante todo, en relación con la fuente normativa utilizada, es interesante poner de relieve que en este caso Italia no se ha limitado a estipular acuerdos de *soft law*, en los que se delega la gestión directa de la inmigración, sino que interviene directamente en el país tercero. Dicho Protocolo fue ratificado por el Estado italiano por Ley 14/2024, de 21 de febrero<sup>29</sup>, lo cual lo ha convertido a todos los efectos en un

<sup>25</sup> Los principales acuerdos en este ámbito son la Convención internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS - *Safety of Life at Sea*), Londres, 1974, Cap. V, Reg. 33 (1); el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR) de Hamburgo de 1979, tal y como ha sido enmendado en 2004; la Convención UNCLOS sobre el Derecho del mar, *Montego Bay*, 1982, en particular el art. 98.1.

<sup>26</sup> *Vid.* en particular, artículos 1 y 33 de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951.

<sup>27</sup> TEDH, S.S. c. *Italia*, 112.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 113.

<sup>29</sup> *Legge 21 febbraio 2024, n. 14 Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno, GU Serie Generale n. 44 del 22.2.2024.*

Tratado internacional. En cuanto al contenido, se ha instituido un modelo *sui generis*. La idea subyacente y el esquema seguido, si bien se inspiran en una lógica macabra muy aplastante, presentan elementos de originalidad: si la situación en los centros de acogida en Italia, en este momento, es insostenible, ¿por qué no transferir a las personas en situación irregular y a los solicitantes de asilo en estructuras instituidas fuera del territorio italiano, pero gestionadas y financiadas por Italia? Este país, sobre todo en las zonas de primera llegada, está viviendo una situación de crisis sistémica (Cavasino, 2023, pp. 1-7). Por un lado, los extranjeros están sometidos a violaciones graves y repetidas de los derechos fundamentales; y por otro, se ha producido un clima de fuertes tensiones e inseguridad por la proliferación de la criminalidad y las situaciones de violencia.

Ahora bien, a pesar de las dificultades aplicativas, desde el punto de vista del respeto de los derechos humanos, son varios los aspectos innovadores del Protocolo. Al contrario, por ejemplo, del MOU con Libia (2017), en este caso, Italia no delega la responsabilidad de controlar los flujos y devolver a los migrantes en el país de origen, sino que se compromete a hacerse cargo de todas las fases del procedimiento de asilo, a extender la jurisdicción sobre las eventuales controversias y a hacerse cargo de los gastos que este proyecto supone. Por otro, a pesar de las deficiencias estructurales, que siguen caracterizando a Albania, el contexto político y económico ofrece sin duda mayores garantías respecto a otros países, como Libia o Ruanda, siendo el candidato más próximo al ingreso en la UE. Además, Albania es parte del Consejo de Europa. El hecho de ser supuestamente seguro hace activar la presunción *iuris tantum* de equivalencia en la protección.

A pesar de ello, no obstante, el acuerdo sigue despertando perplejidades, siendo evidente que producirá nuevas zonas de impunidad, típicas de los contextos de desterritorialización de las políticas migratorias, caracterizadas por violaciones graves de los derechos y por la proliferación de la criminalidad organizada. Ante todo, es difícil pensar que «fuera» del territorio italiano se asegurará un nivel mínimo de protección por lo menos equivalente al establecido en dicho país. Existen riesgos importantes de «aplicación selectiva» (Bonetti, 2024), que pueden producir inevitables discriminaciones entre la «condición jurídica del extranjero rescatado en el mar internacional y trasladado en los centros albaneses y la persona trasladada en» Italia, en relación con los procedimientos de identificación y presentación de una solicitud de asilo y la posibilidad de interponer un eventual recurso contra esta decisión.

En este nuevo régimen de protección internacional «más allá del Estado» (Favilli, 2024, pp. 2-5), se puede observar la tensión persistente entre la dimensión abstracta y el plano concreto. En definitiva, a través de este proyecto, el Gobierno ha querido demostrar su fuerza tanto a Italia como a la UE y, en general, en el escenario internacional. De hecho, es consciente de que conseguirá transferir solo un número mínimo de migrantes; sin embargo, quiere demostrar que puede transferirlos fuera, en otro país (Saccucci, 2024, pp. 635-685; Celoria y De Leo, 2024, 1-27; Siccardi, 2025, pp. 1-34; Biondi Dal Monte, 2025, pp. 213-245).

En dicho marco, la reforma unilateral de la Ley de ratificación del Protocolo Italia-Albania a través del Decreto Ley de 28 de marzo de 2025 sobre la adopción de medidas para garantizar la funcionalidad y el uso eficaz de los centros de internamiento en un contexto de emergencia<sup>30</sup> ofrece otra confirmación en este sentido. Desde el punto de vista formal, tales modificaciones son contrarias al art. 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados<sup>31</sup> y a los artículos 117 y

<sup>30</sup> Decreto-Legge 28 marzo 2025, n. 37, Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 2025, n. 75, G.U. 23/05/2025, n. 118.

<sup>31</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entrada en vigor el 27 de enero de 1980, Viena, 23 de mayo de 1969.

al art. 80 Const. it. El art. 26 de la Convención de Viena reconoce el principio *pacta sunt servanda*, según el cual «Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe», el art. 117 Const. it. prevé el respeto de las obligaciones internacionales y el art. 80 Const. it. establece la previa autorización de las Cámaras para la ratificación de Tratados internacionales de naturaleza política o de particular trascendencia. Y desde el punto de vista sustantivo, la reforma ha extendido el alcance del Protocolo, que ahora prevé el traslado a los centros albaneses no solo de los migrantes rescatados por las autoridades internacionales en aguas internacionales sino también de los destinatarios de medidas de expulsión, que se encuentran en los Centros de Permanencia para el retorno en Italia (CPR), por lo tanto, independientemente de la aplicación del procedimiento acelerado.

#### 4.2. La STJUE *Alace y Canpelli* y la indefinición de la noción de «país seguro»

En el marco del debate sobre el Protocolo Italia-Albania, está siendo muy interesante el diálogo entre los jueces internos y el TJUE, ante el que se han planteado algunos reenvíos prejudiciales. El Tribunal de Luxemburgo se ha pronunciado por primera vez sobre este acuerdo en la sentencia de 1º de agosto de 2025 relativa a los asuntos acumulados *Alace y Canpelli* (C-758/24 y C-759/24)<sup>32</sup>, en la que se ha centrado en la noción de país de origen seguro. Dicha decisión produce importantes efectos aplicativos, puesto que ya no se pueden transferir a Albania personas sometidas al procedimiento acelerado, si el país no ha sido correctamente designado.

En este pronunciamiento, el TJUE considera que un Estado miembro puede reconocer a terceros países como países de origen seguro mediante acto legislativo, entendiendo este concepto en sentido amplio, siempre y cuando el juez pueda comprobar en el ámbito de un recurso contra la resolución, que haya desestimado la solicitud de protección internacional por el procedimiento acelerado en la frontera, el respeto de los requisitos exigidos por la Directiva 2013/32/UE<sup>33</sup>.

En la comprobación de dicha resolución se puede considerar la información recuperada de distintas fuentes<sup>34</sup>. El examen de las solicitudes se basa en una «presunción *iuris tantum*» de protección suficiente en el país de origen, que atendiendo al art. 36, ap. 1, de la Directiva 2013/32, puede ser desvirtuada por el solicitante si invoca motivos graves atinentes a sus circunstancias personales. La desvirtuación es efectiva solo si el demandante puede conocer las razones por las que se presume que su país de origen es seguro, teniendo «acceso a las fuentes de información»<sup>35</sup>, en las que se base la designación.

El acceso a estas fuentes, atendiendo a los artículos 36 y 37, así como al artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, a la luz del artículo 47 de la Carta, tiene que ser «suficiente y adecuado», es decir, tiene que permitir defender los

<sup>32</sup> La STJUE (GS) de 1º de agosto de 2025, asuntos acumulados *Alace y Canpelli*, C 758/24 y C 759/24, sobre la noción de tercer país seguro, resolvió la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal ordinario de Roma en relación con las resoluciones de la *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma — sezione procedure alla frontiera II*, que desestimaban las solicitudes de protección internacional presentadas por LC (C 758/24) y CP (C 759/24), originarios de Bangladesh, que habían sido trasladados al Centro de internamiento de Gjadër en Albania.

<sup>33</sup> 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 (versión refundida), DO L 180 de 29.6.2013.

<sup>34</sup> El art. 37, ap. 3, de la Directiva 2013/32 establece que, para determinar si un tercer país es un país de origen seguro, los Estados miembros se basarán en una serie de fuentes de información, incluida, en particular, la información procedente de otros Estados miembros, la AAUE, sucesora de la EASO, ACNUR, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes de defensa de los derechos humanos (art. 12, ap. 1, letra d), de la Directiva 2013/32, en relación con el art. 10, ap. 3, letra b) y art. 10, ap. 4, de dicha Directiva).

<sup>35</sup> STJUE (GS), *Alace y Canpelli*, 72 y 73.

derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa. A tal fin, es fundamental poder comprender los motivos sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente y ejercer el control de una resolución relativa a la solicitud de protección internacional, que requiere «el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho»<sup>36</sup>. El órgano jurisdiccional puede tener en cuenta dicha información siempre y cuando compruebe su fiabilidad y garantice a las partes el respeto del principio de contradicción.

Y, por último, el TJUE excluye que un Estado miembro pueda considerar como país de origen seguro a un tercer país que no cumpla, para determinadas categorías de personas, los requisitos materiales, indicados en el anexo I de dicha Directiva<sup>37</sup>. Al respecto, es interesante observar que la interpretación restrictiva del TJUE es contradicha por el nuevo Reglamento (UE) 2024/1348 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión, que se aplicará desde junio de 2026<sup>38</sup>. Esta normativa prevé la posibilidad de designar Estados de origen seguros con excepciones tanto de naturaleza territorial como personal en relación con grupos de personas. Se delega por lo tanto en el juez la responsabilidad de decidir si procede la designación y comprobar las eventuales excepciones.

El Gobierno italiano manifestó inmediatamente su desacuerdo con la STJUE *Alace*, mostrándose sorprendido por este pronunciamiento (Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2025). Las críticas versan en particular sobre tres aspectos: el rol adquirido por el TJUE, el margen decisorio de los jueces comunes y el impacto en el desempeño de las funciones que corresponden al Ejecutivo. Ante todo, se considera que una vez más los órganos de justicia, en este caso el TJUE, han reivindicado espacios que no les corresponden. De esta forma, a su vez, al remitir la decisión sobre los distintos casos concretos a los jueces internos («a cualesquiera»), se les permite determinar parte de la política migratoria relativa a los retornos y a las expulsiones de los irregulares.

En este sentido, por ejemplo, la identificación por parte del juez nacional de los «países seguros» prioriza su decisión, que puede basarse incluso en fuentes privadas, sobre los resultados de las complejas investigaciones llevadas a cabo por los ministerios interesados y evaluadas por el Parlamento soberano. Esto contribuye a reducir ulteriormente los de por sí restringidos márgenes de autonomía de los Gobiernos y de los Parlamentos en el desempeño de la función de dirección normativa y administrativa de esta materia, que le corresponde. Asimismo, la decisión del TJUE debilita la lucha contra la inmigración legal y la defensa de los confines nacionales.

Actualmente, siguen pendientes otros dos reenvíos prejudiciales sobre el Protocolo Italia-Albania. En el reenvío planteado por la *Cassazione* (Tribunal Supremo)<sup>39</sup> en junio de 2025 se interroga al TJUE sobre la compatibilidad de los traslados de los migrantes irregulares de los CPR italianos a los centros en Albania, en concreto el centro di Gjader, a la Directiva del retorno (115/2008/CE) y a la Directiva procedimientos (2013/32/UE) a la espera de la liberación o del retorno y la supuesta equivalencia entre las estructuras de acogida en los dos países. Por su parte, el reenvío del Tribunal de Apelaciones de Roma de 5 de noviembre de 2025 tiene por objeto la legitimidad y la base normativa del Protocolo (asuntos C-706/25 e C-707/25), en relación con el rol del Estado italiano, que podría haber invadido una competencia

<sup>36</sup> *Ibidem*, 88.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 109.

<sup>38</sup> Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, PE/16/2024/REV/1, DO L, 2024/1348, 22.5.2024.

<sup>39</sup> *Cassazione Penale, Sez. I, Ordinanza, 20 giugno 2025 (ud. 29 maggio 2025), n. 23105.*

externa exclusiva implícita de la UE por la capacidad de este acuerdo de «incidir sobre normas comunes o modificar el alcance (Montaldo, 2025)<sup>40</sup>.

## 5. La política migratoria de Dinamarca

### 5.1. El *Memorandum of understanding* Dinamarca-Ruanda

El *opt-out* estipulado en los años '90 en materia de justicia y asuntos interiores ha permitido a Dinamarca mantener autonomía en los asuntos migratorios, aunque puede decidir participar en el acervo Schengen a título de Derecho internacional, incorporando determinadas medidas a su legislación interna (art. 4 del Protocolo n. 22 al TFUE)<sup>41</sup>, como la normativa en materia de visados o el sistema Eurodac<sup>42</sup>. El TJUE se ha ocupado de la posición de este país en la sentencia de 22 de septiembre de 2022, *SI, TL, ND, VH, YT, HN c. Bundesrepublik Deutschland*, C-497/21, recordando que, aunque sea un Estado miembro de la Unión, el Protocolo sobre la posición de Dinamarca le otorga un estatus diferente a los demás<sup>43</sup>.

La política de Dinamarca en este ámbito ha cambiado en el curso de los años. El giro ha sido particularmente restrictivo, antitético a la tradición acogedora que lo había caracterizado<sup>44</sup>, incidiendo no solo en el proceso de integración<sup>45</sup>, sino de recepción y protección internacional. La justificación de este nuevo enfoque se encuentra en la teoría de la sustancial homogeneidad del pueblo danés, base de su identidad nacional, de la que el *welfare state* es parte integrante. Dicha política fue inicialmente promovida por el Gobierno de centroderecha con motivo de la crisis de los refugiados de 2015. En aquel momento, especialmente el Partido del Pueblo Danés, de corte populista, impulsó una fuerte campaña anti-islam. No obstante, desde 2019, ha sido respaldada también por el Partido Social Democrático, que la ha convertido en una de sus prioridades (Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Luther y Sitter, 2010, pp. 410–26).

<sup>40</sup> Artículos 3.2 y 216.1 TFUE junto al art. 4.3 TUE.

<sup>41</sup> Atendiendo al art. 4 del Protocolo n. 22 al TFUE, «1. Dentro de un período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre una propuesta o iniciativa de desarrollar el acervo de Schengen en los ámbitos cubiertos por la presente parte, Dinamarca decidirá si incorpora esta medida a su legislación nacional. Si así lo hiciere, esta medida creará una obligación, de Derecho internacional, entre Dinamarca y los restantes Estados miembros vinculados por la medida. 2. Si Dinamarca decide no aplicar una medida del Consejo, en el sentido del apartado 1, los Estados miembros vinculados por esta medida y Dinamarca considerarán las medidas apropiadas que deban tomar».

<sup>42</sup> El Acuerdo entre la [Unión] Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la UE y a «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DO 2006, L 66, en lo sucesivo, «Acuerdo entre la UE y Dinamarca») fue aprobado en nombre de la UE mediante la Decisión 2006/188/CE del Consejo, de 21 de febrero de 2006, DO 2006, L 66.

<sup>43</sup> STJUE, de 22 de septiembre de 2022, *SI, TL, ND, VH, YT, HN c. Bundesrepublik Deutschland*, C 497/21. En el caso concreto el TJUE puso de relieve que, atendiendo al Acuerdo entre la UE y Dinamarca, a esta última no se le aplican ni la Directiva 2011/95/UE sobre normas comunes para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional (refugiado o beneficiario de protección subsidiaria), DO L 337 de 20.12.2011, ni la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DO L 180 de 29.6.2013, que por lo tanto no son vinculantes para dicho Estado, y únicamente participa en el sistema del Reglamento Dublín III, Reglamento (UE) n. 604/2013, DO L 180 de 29.6.2013.

<sup>44</sup> Al respecto, es interesante observar que Dinamarca fue el primer Estado en firmar la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.

<sup>45</sup> Un ejemplo en este sentido se puede encontrar en la *Lov nr. 717 af 8. juni 2018 om ændring af straffeloven (Tildækningsforbud)*, promovida por el Gobierno de centroderecha, que reguló la prohibición del velo islámico integral en los espacios públicos, a pesar de no haber prácticamente mujeres en Dinamarca que llevaran esta prenda. Dicha prohibición fue prevista en el art. 134c del Código Penal, atendiendo al cual: «Toda persona que, en un lugar público, lleve una prenda que oculta su rostro, será castigada con una multa».

La externalización de las fronteras representa uno de los resultados más evidentes. La reforma adoptada en junio de 2021<sup>46</sup>, que modificó la normativa en materia de extranjería (*Aliens Act N. 301/2004*), permite transferir a los solicitantes de asilo a un tercer país, extra-UE, tanto para la tramitación del procedimiento como para la protección de los refugiados, con arreglo a un acuerdo bilateral con este país, siempre y cuando dicho traslado no viole las obligaciones internacionales de Dinamarca (Lemberg-Pedersen, 2021, pp. 7-23; Whyte, Campbell y Overgaard, 2020, p. 18).

Ahora bien, la normativa *de quo* representa un caso singular, siendo Dinamarca el único Estado a haber legalizado el traslado de solicitantes de asilo fuera de Europa, al margen de un acuerdo específico, a través de una disposición marco. Esta cláusula legitimaría en vía generalizada la estipulación de acuerdos bilaterales de externalización de la inmigración. En virtud de esta normativa marco, justo antes de la aprobación de la ley, Dinamarca estipuló un MOU con Ruanda en el que los dos Estados se comprometen a reforzar la cooperación en materia de asilo y migración<sup>47</sup>. A continuación, en septiembre de 2022, los Ministerios de Asuntos Exteriores de los dos países emitieron una declaración conjunta. La Unión Africana se opuso firmemente (African Union, 2021; TAN, 2022). Aunque, de momento, el acuerdo se ha quedado sin aplicación práctica, puesto que no ha habido traslados hacia Ruanda, es una muestra evidente de la dura línea adoptada por Dinamarca para intentar gestionar el fenómeno migratorio.

## 5.2. El Tratado Dinamarca-Kosovo

Al mismo tiempo, Dinamarca estipuló también un tratado internacional con Kosovo (Zeneli, 2025)<sup>48</sup>, el 15 de diciembre de 2021, para el traslado al Centro Correccional de Gjilan de 300 detenidos extranjeros a cambio de 15.000.000 de euros cada año. Atendiendo a dicho acuerdo, que tiene en principio una duración de 5 años con posibilidad de prórroga, pueden ser trasladados y por lo tanto reclusos adultos, que tienen que cumplir una sentencia emitida por el Estado danés, con la inclusión de personas a las que se les impone una orden de expulsión y las que se encuentran bajo custodia, a la espera de la ejecución de una orden de expulsión en el Estado receptor.

Según el ministro de Justicia danés, esta cooperación beneficiará a las instituciones de justicia, así como al Servicio Penitenciario de Kosovo, repercutiendo positivamente en la calidad y la infraestructura general de este servicio (Telegrafi,

<sup>46</sup> LOV nr 1191 af 08.06.2021, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Lov om ændring af udlændingeloven og hjemrejseloven.

<sup>47</sup> Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Immigration and integration of the Kingdom of Denmark & the Ministry of Foreign Affairs and International cooperation of the Republic of Rwanda regarding cooperation on asylum and migration issue, April 2021 [MoU on Asylum and Migration between Rwanda and Denmark.pdf](#). También el Reino Unido estipuló un MOU con Ruanda: *MoU between the Government of the United Kingdom and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement, 14 April 2022*, y *Addendum to the Memorandum of Understanding, 6 April 2023*, <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda>. En este caso el TEDH aplicó las medidas cautelares, ordenando la suspensión del traslado de los migrantes hacia Ruanda, habida cuenta de que no es un país seguro ni democráticamente estable. Esto conllevaba el riesgo para los demandantes de ser sometidos a tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH) y a violaciones sistemáticas de los derechos por la ausencia de mecanismos para permitirles volver al Reino Unido, en el caso de que su solicitud fuera aceptada. En esta línea, el Tribunal de Apelaciones del Reino Unido, el 29 de junio 2023, con una decisión contraria a la emitida en primera instancia, y luego el Tribunal Supremo en la sentencia de 15 de noviembre de 2023 se conformaron al planteamiento del TEDH.

<sup>48</sup> *Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences, 15.12.2021* <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2022/04/Final-treaty-Denmark-Kosovo.pdf>.

2021). En esta línea, el ministro de Justicia de Kosovo<sup>49</sup> ha puesto de relieve la importancia del resultado alcanzado, que los gobiernos anteriores habían intentado lograr sin éxito (Telegrafi, 2021; Zeneli, 2025). El Parlamento de Kosovo, el 23 de mayo de 2024, ratificó dicho Tratado, si bien su implementación está prevista para 2027 (Stenholm y Baccini, 2025).

En virtud de lo dispuesto en el Tratado, Kosovo, el Estado receptor, pondrá a disposición de Dinamarca, el Estado remitente, la prisión para la ejecución de las sentencias dictadas por este último (art. 4). El Estado receptor tiene que asegurar que el establecimiento reúna los requisitos mínimos. En el Centro penitenciario se aplicará el Derecho danés en lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los reclusos (art. 5). Los reclusos podrán presentar quejas o acciones legales sobre la ejecución de las sentencias danesas. Asimismo, el Derecho danés tendrá aplicación también en las cuestiones en materia de empleo, atención sanitaria, entorno laboral y seguridad, que afecten al personal del Estado remitente. También las solicitudes de asilo se tramitarán atendiendo al derecho danés. Los reclusos serán trasladados de vuelta al Estado emisor antes de su liberación, a menos que sean nacionales o residentes del Estado receptor, o que exista un acuerdo entre el Estado emisor y un tercer Estado sobre su traslado al tercer Estado tras su liberación. En febrero de 2025, el Servicio Correccional de Kosovo y el Servicio de Prisiones y Libertad Condicional de Dinamarca firmaron el Acuerdo de Cooperación para el uso del centro penitenciario de Gjilan.

Ahora bien, la formulación muy genérica del acuerdo, no especificando quién puede ser trasladado y por tanto detenido, no excluye la posibilidad de transferir en un momento determinado, además de los extranjeros en situación irregular, también a los ciudadanos. En este sentido, la indefinición de los términos facilita una interpretación extensiva de los mismos para incluir en su ámbito de aplicación al mayor número posible de personas. Por otra parte, también en este caso son evidentes los riesgos de incompatibilidad con los estándares mínimos de protección del derecho a solicitar protección internacional y a que la solicitud sea analizada en el respeto de las garantías básicas del procedimiento, con la prohibición de expulsiones colectivas y de devoluciones a países en los que los interesados pueden sufrir torturas y tratamientos humanos y degradantes hasta perder la propia vida. Además, de forma análoga al Protocolo Italia-Albania, se aprecia la vulneración del principio de igualdad, puesto que es muy difícil que las condiciones en los centros a los que serán trasladados los migrantes sean equivalentes a las condiciones, en términos de derechos y garantías, ofrecidas *in loco*. Y, por último, esta medida podría constituir un referente para otros Estados, que en el intento de descongestionar sus sistemas penitenciarios seguirán el ejemplo.

## 6. El modelo de la Unión Europea

### 6.1. El acuerdo UE-Turquía

La relación entre la dimensión interna y externa de la política migratoria está prevista de forma expresa en el art. 78.2 g TFUE, que atribuye a la UE la competencia para adoptar medidas, que fomenten el partenariado y la cooperación con países terceros para gestionar los solicitantes de asilo. En esta línea, el art. 79.3 TFUE establece que la Unión «puede concluir con los países terceros acuerdos para la readmisión, en los países de origen o de procedencia, de ciudadanos de países terceros, que no satisfacen o ya no satisfacen las condiciones para el ingreso, la presencia o la permanencia en el territorio de uno de los Estados miembros».

<sup>49</sup> Kosovo es un candidato potencial para la adhesión a la UE.

También la estrategia de externalización de la UE se inspira en una evidente lógica utilitarista, basada en el intercambio de financiación por la colaboración en la lucha contra la inmigración irregular y, sobre todo, la reducción de los flujos de migrantes. Al respecto, se puede observar que la UE ha pasado de la adopción de acuerdos de *soft law* -el primero que inauguró esta tendencia fue la Declaración UE-Turquía- a la recepción de esta estrategia en textos jurídicamente vinculantes (Consejo Europeo, 2016), como el Reglamento (UE) 2024/1350 sobre el reasentamiento<sup>50</sup>, el Reglamento (UE) 2026/464 que establece una lista europea de países seguros, el Reglamento (UE) 2026/463 sobre el concepto de tercer país seguro y la Propuesta de Reglamento por la que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión<sup>51</sup> y se deroga la Directiva 2008/115/CE<sup>52</sup>.

La Declaración UE-Turquía pertenece a la categoría de los acuerdos caracterizados por una «informalidad no homogénea» (Algostino, 2019, p. 156), que se encuentran en el limbo del *soft law*, de este derecho «más blando», «líquido». Estamos ante un modelo alternativo a los Tratados internacionales. El Tribunal General de la UE, en los asuntos *NG y NM/Consejo Europeo*, de 28 de febrero de 2017<sup>53</sup>, se declaró incompetente para tramitar y juzgar las demandas interpuestas. De forma más específica, se consideró que, aunque se tratara de un acuerdo internacional informal, fue logrado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el primer ministro turco, como actores de Derecho internacional, quienes llevaron a cabo las negociaciones. En este supuesto, los Estados no habrían participado en su condición de miembros, representantes de la UE, como institución, sino como jefes de Estado y de Gobierno de los propios Estados. De esta forma, el Tribunal General consiguió desplazar la responsabilidad del acuerdo-declaración hacia los Estados miembros.

Por su parte, el apoyo de la UE a este acuerdo, que ha sido considerado un «modelo a seguir», «extrapola la declaración del marco de la emergencia, en el que ha nacido, y la normaliza, transformándola en un nuevo estándar» y produciendo de hecho efectos jurídicos vinculantes (Molinari, 2022, pp. 51-73). Es evidente que esto genera serios problemas, puesto que su dudosa naturaleza jurídica y la escisión entre forma (declaración política, *statement de soft law*) y sustancia (tratado internacional) contribuyen al proceso de deconstrucción del ordenamiento, deformándolo. En efecto, a pesar de que no se haya acudido al procedimiento previsto para la estipulación de los Tratados internacionales, consigue los mismos resultados.

Esta escisión determina la alteración y la consiguiente ruptura del sistema de fuentes y de los mecanismos de producción normativa, difuminando la distinción entre lo que tiene relevancia jurídica, y por tanto vincula a las partes, y lo que es simplemente una manifestación de interés previo a la adopción del acuerdo internacional en términos estrictos, sin dejar a un lado los efectos negativos en las garantías del procedimiento de adopción, que se caracteriza por un alto nivel de informalidad, por la falta de publicidad, de transparencia y por consiguiente de seguridad jurídica, que constituye uno de los valores básicos del Estado de Derecho, y la afectación a los derechos.

<sup>50</sup> Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, PE/18/2024/REV/1, DO L, 2024/1350, 22.5.2024.

<sup>51</sup> COM (2025) 101 final, 2025/0059(COD), Estrasburgo, 11.3.2025.

<sup>52</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24.12.2008.

<sup>53</sup> Tribunal General, autos de 28 de febrero de 2017, T-192/16, T-193/16 y T-257/16 NF, *NG y NM/Consejo Europeo* (Cannizzaro, 2017, 251-257; Fernández Arribas, 2017, pp. 303-309).

Es evidente que tales acuerdos, independientemente de que contengan algunas cláusulas, en las que los Estados signatarios se comprometan a respetar las obligaciones en materia de derechos humanos fundamentales, no son materialmente conformes a los estándares europeos e internacionales. En particular, se observa la incompatibilidad con los artículos 3 y 4 del CEDH y con el art. 4 del Protocolo n. 4 al CEDH, que prohíbe las devoluciones a países, en los que hay riesgo de ser sometidos a tortura o tratos inhumanos y degradantes, así como a esclavitud y a trabajo forzoso, y con los artículos 18 y 19 de la Carta, que reconocen el derecho de asilo, la prohibición de expulsiones colectivas y el principio de *non-refoulement*. Sin embargo, a pesar de los aspectos críticos, el Acuerdo-Declaración se ha convertido en un modelo para la UE, que en los últimos años ha acudido cada vez más a instrumentos de *soft law* (Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Guinea, Gambia y Costa de Marfil). Con Bielorrusia se estipuló un tratado para la readmisión de las personas irregulares en 2020<sup>54</sup>, que no obstante ha sido suspendido después de un año.

## 6.2. El partenariado estratégico y global entre la UE y Túnez

En julio de 2023, la UE, representada por la Comisión Europea, adoptó un *MOU on a strategic and global partnership* con Túnez para reforzar la cooperación. Dicho acuerdo se basa en cinco pilares: estabilidad macroeconómica, economía y comercio, transición energética verde, contactos interpersonales, migraciones y movilidad. La Comisaria para los derechos humanos del Consejo de Europa mostró sus perplejidades, afirmando que el respaldo a este país se puede traducir, directa o indirectamente, en una violación de los derechos humanos por parte de los terceros países involucrados.

El enfoque parcial del acuerdo al fenómeno migratorio se centra en el «nexo migración/desarrollo», no prestando atención a la tutela de los derechos de los migrantes, a los que solo se hace una referencia genérica en relación con la necesidad de favorecer la institución de canales legales. Al contrario, hubiera sido interesante incorporar un conjunto de garantías, que permitiera evitar los efectos negativos, como la publicación de una evaluación de impacto sobre los derechos humanos, la transparencia en la erogación de los fondos, la institución de mecanismos de supervisión y la posible suspensión de actividades, que puedan violar los derechos de estas personas. Este enfoque genérico contribuye a aumentar la preocupante tendencia a sacrificar los derechos humanos. Además, el contexto general del país hace dudar de que se trate de un Estado seguro por la involución democrática que ha sufrido (Denaro y Raach, 2022, 570–599).

En diciembre de 2023, en el marco del Memorándum UE-Túnez, se estipuló otro acuerdo, que prevé una financiación de 150 millones de euros (European Commission, 2023). Según la Comisión Europea dicho acuerdo, que funcionaría muy bien, ha reducido sensiblemente los flujos en entrada desde Túnez a Italia, llevando al arresto por parte de las autoridades tunecinas de un número significativo de traficantes de seres humanos y contrabandistas. Sin embargo, parece que esta reducción está relacionada con las deportaciones en los desiertos, sin contar el problema de la corrupción de la policía. El mensaje que se quiere trasladar es el de la importancia de la ayuda de la UE y de la colaboración de la OIM y de ACNUR para permitir a este país, que ha sufrido un aumento del número de los refugiados muy importante, dotarse de un sistema de protección internacional.

El 21 de octubre de 2024, el Defensor del Pueblo Europeo finalizó la investigación, abierta de oficio, sobre el respeto por este país de los derechos humanos en el marco de dicho MOU. En su opinión, la Comisión debería fijar y

<sup>54</sup> Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bielorrusia relativo a la readmisión de las personas irregulares, OJ L 181, 9.6.2020.

publicar los criterios que podrían determinar la suspensión del acuerdo por violación de los derechos fundamentales en la ejecución de proyectos financiados por la UE a Túnez. En el informe, se exhortó a la Comisión a actualizar y publicar periódicamente la información sobre el respeto de los derechos humanos, establecer los criterios en los que se basaría la suspensión de contratos por violaciones de los derechos humanos en la ejecución de proyectos financiados por la UE en Túnez, y animar a sus socios implementadores a establecer mecanismos de denuncia (European Ombudsman, 2024).

### 6.3. Las relaciones con terceros países como parte de la nueva estrategia de la UE

Además del partenariado estratégico y global entre la UE y Túnez, entre 2023 y 2025, tras el importante repunte post-Covid-19 de la inmigración, la UE ha estipulado acuerdos con Marruecos, Egipto, Mauritania, Líbano y Jordania. En 2023 se puso en marcha un programa de cooperación con Marruecos de 624 millones de euros para la transición ecológica, la migración y las reformas (European Commission, 2023). En virtud de dicho programa se han destinado 152 millones de euros al refuerzo de las fronteras para luchar contra las redes de tráfico de seres humanos, su Estrategia Nacional sobre Inmigración y Asilo, el retorno voluntario y la reintegración de los migrantes a sus países de origen, con arreglo a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

A continuación, en 2024 la UE firmó acuerdos también con Egipto y Mauritania. Egipto, que no es un país de tránsito, aunque tiene un elevado porcentaje de inmigrantes, estipuló con la UE el Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una Asociación<sup>55</sup>. A partir de dicho marco, la Declaración UE-Egipto de 17 de marzo de 2024 (European Commission, 2024) reafirma las prioridades de la Asociación, volviendo a confirmar el objetivo conjunto de abordar los retos comunes y garantizar la estabilidad a largo plazo y el desarrollo sostenible a ambas orillas del Mediterráneo. Las partes se comprometen a respetar los valores universales de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

A continuación, unos días después, la UE adoptó la Decisión (UE) del Consejo 2024/1144<sup>56</sup> por la que se concede una ayuda macro-financiera a corto plazo a la República Árabe de Egipto. Se trata de un acto, que vincula a sus destinatarios (art. 288 TFUE), cuyo objetivo es favorecer una asociación global y estratégica con Egipto, a fin de que pueda cumplir un papel clave en la región. La ayuda, de un importe máximo de 1.000.000.000 EUR, respalda la estabilización de su economía y promueve un importante programa de reformas. En mayo de 2025 la UE acordó asistir a Egipto con una ayuda de 4.000 millones en préstamos para avanzar en reformas (Consejo de la Unión Europea, 19.5.2025). También en este caso, el acuerdo se basa en la condicionalidad positiva, previendo la recepción de fondos de la UE a cambio de la puesta en marcha de reformas estructurales, que permitan avanzar de forma concreta y creíble en la institución de un sistema parlamentario multipartidista, en la consolidación del Estado de Derecho, y en el respeto de los derechos humanos.

En esta línea, en el mismo periodo, el 7 de marzo de 2024, la UE estipuló un acuerdo (*join declaration*) con Mauritania (European Commission, 2024). También en este caso la intervención de la UE se justifica habida cuenta, por un lado, del papel

<sup>55</sup> Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra, relativo a un Acuerdo Marco entre la Unión Europea y la República Árabe de Egipto sobre los principios generales de la participación de la República Árabe de Egipto en programas de la Unión, ST/15086/2023/INIT, DO L, 2024/409, 30.1.2024.

<sup>56</sup> Decisión (UE) 2024/1144 del Consejo, de 12 de abril de 2024, por la que se concede una ayuda macrofinanciera a corto plazo a la República Árabe de Egipto, DOUE, n. 1144, de 15 de abril de 2024.

estratégico de este país, y por otro, de su «contexto regional», «caracterizado por una creciente inestabilidad e inseguridad, y por el drástico aumento del número de migrantes irregulares, que provoca sufrimiento, abusos y diversas formas de explotación, en particular para niños y mujeres, así como la inaceptable pérdida de vidas en el desierto o en el mar». Esta afluencia masiva genera tensiones con la comunidad de acogida por el impacto en su economía y seguridad en lo que respecta a la amenaza terrorista y la delincuencia organizada transnacional.

El presente acuerdo pretende promover una asociación, que fortalezca el diálogo regular sobre los problemas y desafíos de la migración y el desplazamiento forzado, basado en la reciprocidad, que proporcione un marco para acordar objetivos y acciones conjuntos. Para ello, se presenta una «hoja de ruta» con iniciativas horizontales para fortalecer la capacidad de Mauritania de controlar los flujos migratorios, atendiendo a las prioridades establecidas en su Estrategia Nacional de Gestión de la Migración. Las áreas y objetivos prioritarios son: 1. Oportunidades para jóvenes para facilitar la cohesión social; 2. Protección y asilo; 3. Migración legal y movilidad. 4. Migración irregular, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, retorno y readmisión. 5. Gestión, vigilancia de las fronteras. Es interesante observar que los objetivos de cada área han sido especificados de forma muy detallada.

En 2024, la UE se comprometió a proporcionar un paquete de ayuda de 1.000.000 de euros al Líbano (Directorate-General For Neighbourhood And Enlargement Negotiations, 2024). Y, por último, a principios de 2025 se firmó la Asociación Estratégica y Global UE-Jordania, entre cuyos pilares se incluye la migración y la protección y apoyo a los refugiados (Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea, 2025). En este marco, el 25 de agosto de 2025 se estipuló un MOU, tras el que la UE desembolsó el primer tramo de 250.000.000 de euros de ayuda macrofinanciera (European Commission, 2025).

De estas referencias, se puede observar que la adopción de partenariados con los países de origen y tránsito de migrantes se está convirtiendo en la tendencia, con el fin de bloquear *in loco* los flujos, intentando favorecer el desarrollo de estos Estados. Tales acuerdos son la muestra evidente de que la externalización de las fronteras a través de la cooperación con los países terceros de origen y tránsito se ha convertido en parte integrante de la política migratoria de la UE. Sin embargo, la lógica subyacente tendría sentido solo si se consiguiera preservar los derechos fundamentales de las personas, que se ven obligadas a abandonar los territorios a la búsqueda de protección.

## 7. Conclusiones

La externalización de las fronteras se ha convertido en uno de los ejes de la política migratoria tanto de los Estados miembros como de la UE, puesto que permite delegar el control de la inmigración y, por consiguiente, la responsabilidad en los Estados de origen y tránsito, es decir antes de la llegada a la UE. En virtud de este esquema, la entidad delegante se limitaría a llevar a cabo un «control a distancia», a fin de eximirse de la responsabilidad por el trato dispensado a quienes intentan llegar al continente europeo.

En el marco de esta estrategia se puede observar la existencia de algunos patrones comunes, que están contribuyendo a consolidar un modelo compartido, como la lógica subyacente, la finalidad pretendida, el *modus operandi* de los Estados involucrados y las acciones puestas en marcha. Ante todo, se constata que todas estas medidas se inspiran en la «condicionalidad positiva» o «económica», es decir, los Estados de la UE y la misma Unión se comprometen a proporcionar ingentes fondos a los países terceros de origen y tránsito de las migraciones para alcanzar un objetivo: luchar contra la inmigración irregular, bloqueándola *in loco*, es decir, antes

del ingreso en Europa, e implementar las reformas estructurales necesarias para el desarrollo y la transición democrática de los países socios.

En cuanto a la forma de actuación, en los últimos años, se ha producido un incremento tanto de los Estados que han recurrido a estas técnicas, como del número y del tipo de acuerdos, que han pasado de ser concluidos mediante instrumentos de *soft law* (MOU/*statement*) a ser estipulados a través de Tratados internacionales. No obstante, la formalización en textos de *hard law* no excluye el riesgo de que se contribuya a crear nuevas zonas de impunidad, típicas de los contextos de desterritorialización. Tales espacios se caracterizan por violaciones graves y por la proliferación de la criminalidad organizada.

De forma más específica, este estudio se ha centrado antes en Italia y Dinamarca, como ejemplos de Estados miembros, que están promoviendo esta política, y luego en la UE, que a partir de los modelos nacionales está adoptando un modelo propio. Italia reforzó la estrategia de externalización de las fronteras con el MOU con Libia (2017). Dicho Memorándum constituyó la base de los *pushbacks* y los *pullbacks* y de la serie de *core crimes*, a los que se someten los inmigrantes. Tales crímenes pueden ser enjuiciados por la CPI. En dicho marco, el Protocolo Italia-Albania da concreción a un nuevo modelo extraterritorial.

Este acuerdo, nacido en el limbo del *soft law*, ha sido posteriormente tramitado, siguiendo los cauces procedimentales previstos por los respectivos ordenamientos, representando un paso en adelante en lo bueno y en lo malo. Es decir, desde un punto de vista formal, esta vez se ha respetado el procedimiento de producción normativa dispuesto a nivel constitucional, que ha llevado a la aprobación de un acuerdo jurídicamente vinculante, siendo este un índice importante de mayor seguridad jurídica y transparencia que un MOU. Asimismo, se observa el refuerzo de la influencia y la fuerza de Italia, puesto que ya no hay delegación, sino que se preocupa por gestionarlo todo, si bien fuera de sus confines, en el territorio albanés. Aunque esto sea una muestra de la voluntad del Estado italiano de asumir la responsabilidad de lo que ocurre en estos centros, evidentemente no elimina los problemas aplicativos.

El caso de Dinamarca es distinto. Este Estado no ha tenido que afrontar una crisis sistémica del sistema de acogida, como Italia. No obstante, en la última década ha desarrollado un enfoque muy restrictivo, que ha desembocado también en la externalización, adoptando fórmulas inéditas. Por un lado, el MOU con Ruanda de 2021 tiene su base legal en una suerte de «ley marco», única en el panorama europeo, que legitima la adopción de acuerdos. Por otro, la cooperación con Kosovo está regulada en un tratado internacional para trasladar migrantes reclusos a la cárcel de Gjilan en el país socio. Estos instrumentos, de momento, no han tenido aplicación práctica: después de las críticas, al final, no ha habido traslados a Ruanda y la puesta en marcha del Tratado con Kosovo se ha ido posponiendo, aunque se prevé que los extranjeros condenados por Dinamarca empezarán a ser trasladados en 2027.

Por todo ello, aunque de momento, el modelo más efectivo y también más problemático en la práctica es el italiano, que al contrario del danés lleva años funcionando, el fortalecimiento de este enfoque también en otros países de la UE es indicativo del cambio generalizado, que se ha producido, en la forma de aproximarse a la inmigración. Tanto el Protocolo Italia-Albania como el Tratado entre Dinamarca y Kosovo denotan cada vez más la voluntad de los Estados de la UE de dar cobertura jurídica a prácticas que hasta ahora han sido implementadas en vía de hecho para normalizarlas. Extrapolar dichas actuaciones del *soft law* y ponerlas bajo el manto del *hard law* permite institucionalizarlas y transmitir también a la ciudadanía una imagen de orden y seguridad frente a un fenómeno, que está siendo concebido cada vez más como un peligro para la sostenibilidad del espacio europeo de libertad, seguridad y

justicia. Dinamarca e Italia mostraron esta visión compartida también en la carta del 22 de mayo de 2025 dirigida al TEDH para que deje de interferir en los ordenamientos internos<sup>57</sup>.

En esta línea, también la UE ha reforzado la externalización de las fronteras, pasando de la adopción de acuerdos de *soft law* –el primero que inauguró esta tendencia fue la Declaración UE-Turquía en 2016– a la recepción de esta estrategia en textos jurídicamente vinculantes. Solo entre 2023 y 2025, la UE ha estipulado acuerdos con Tunes, Marruecos, Egipto, Mauritania, Líbano y Jordania. No obstante, el que estos países terceros se hayan comprometido a poner en marcha reformas estructurales no los convierte en países seguros, nada más lejos. El Reglamento (UE) 2026/464 que establece una lista europea de países seguros y el Reglamento (UE) 2026/463 sobre el concepto de tercer país seguro confirman que esta noción es cada vez más evanescente, dependiendo en definitiva este estatus de meras evaluaciones de oportunidad.

Ahora bien, aunque el riesgo de que se produzca una proliferación de islas de impunidad fuera de los territorios de la UE preocupa, ante todo, tenemos que ser conscientes de que la externalización se ha convertido en uno de los principales instrumentos de la política migratoria de la UE para impedir la llegada masiva de personas. En esta línea, la progresiva formalización de los acuerdos de cooperación, aunque no elimina los problemas de estos instrumentos, supone un avance desde dos puntos de vista: por un lado, en términos de transparencia, conlleva la posibilidad de un mayor escrutinio por parte de la ciudadanía y de los medios de comunicación; y por otro, de tal forma, tales acuerdos pueden ser sometidos a control judicial. El Protocolo Italia-Albania representa un buen ejemplo en este sentido. El diálogo entre los jueces nacionales, así como entre estos y el TJUE, está ejerciendo una importante función de revisión y exigencia de responsabilidad al Gobierno italiano para que en su aplicación respete los estándares mínimos de protección.

## Bibliografía

- African Union. (2021). *On Denmark's Aliens Act Provision to Externalise Asylum Procedures to Third Countries*. African Union. <https://au.int/en/pressreleases/20210802/press-statement-denmarks-alien-act-provision-externalize-asylum-procedures>.
- Algotino, A. (2017). L'esternalizzazione *soft* delle frontiere e il naufragio della Costituzione. *Costituzionalismo.it*, (1), 139-182.
- Amnesty International. (6 de julio, 2017). *A Perfect Storm. The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*. Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/6655/2017/en/>.
- Amnesty International. (11 de diciembre, 2017). *Libya's Dark Web of Collusion. Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants*. Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>.
- Bale, T., Green-Pedersen, C., Krouwel, A., Luther, K.R. y Sitter, N. (2010). If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe. *Political Studies*, 58(3), 410–26. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00783.x>Digital Object Identifier (DOI).
- Biondi Dal Monte, F. (2025). Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. *Profili di diritto costituzionale. Osservatorio sulle fonti*, (1), 213-245.

<sup>57</sup> A este propósito, *vid.* la Carta de 22 de mayo de 2025 firmada por los primeros ministros de Italia, Dinamarca, Austria, República Checa, Lituania, Polonia, Bélgica, Estonia y Letonia, *Joint Letter on the European Court of Human Rights' interpretation of the European Convention on Human Rights*, 22.5.2025.

- <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-il-protocollo-tra-italia-e-albania-in-materia-di-migracione-profilo-di-legittimita-costituzionale-e-sovranaazionale-e-rischi-per-i-diritti-fondamentali/1956-il-protocollo-italia-albania-e-i-diritti-dei-migranti-profilo-di-diritto-costituzionale>.
- Bonetti, P. (2024). *Audizione del Protocollo Italia-Albania*. Camera dei deputati. <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.26940.09-01-2024-18-09-18.092.pdf>.
- Caianiello, M. y Meloni, C. (24 de enero, 2025). Caso Almasri: una discutible interpretación de la ley de cooperación de Italia con la CPI ha llevado a la encarcelación del primer investigador arrestado en el suelo europeo en el ámbito de las investigaciones en Libia. *Sistemapenale*. <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/caianiello-meloni-una-discutibile-interpretazione-della-legge-di-cooperazione-dellitalia-con-la-cpi-commento-allordinanza-di-encarcelacion-nel-caso-almasri-davanti-alla-corte-dappello-di-roma>.
- Calvo Mariscal, L. (2023). *Inmigración, externalización de fronteras europeas y derechos humanos en Libia*, Editorial Reus.
- Cannizzaro, E. (2017). Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on *NF v. European Council*. *European Papers*, 2(1), 251–257. <http://dx.doi.org/10.15166/2499-8249/120>.
- Cavasino, E. (2023). El sistema de acogida italiano en ‘crisis sistémica’: estrategias nacionales y respuestas supranacionales. *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, <https://www.adimblog.com/2023/06/30/il-sistema-di-accoglienza-italiano-in-crisi-sistemica-strategie-nazionali-e-risposte-sovranaazionali/>.
- Celoria, E. y De Leo, A. (2024). El Protocollo Italia-Albania y el Derecho de la Unión europea: una relación complicada. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, (1), 1-27. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2024-1/1414-il-protocollo-italia-albania-e-il-diritto-dell-unione-europea-una-relazione-complicata/file>.
- Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa. (13 de febrero, 2020). *Carta al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*, Ref: CommHR/DM/sf 006-2020. Coe.int. <https://rm.coe.int/letter-to-mr-luigi-di-maio-minister-of-foreign-affairs-and-international/16809c8262>.
- Shatz, O., Branco, J. y otros. (2019). *Communication to the Office of the Prosecutor of the ICC Pursuant to the Article 15 of the Rome Statute, EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*. Statewatch. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf>.
- Consejo de la Unión Europea. (2025). *Comunicado de prensa. Egipto: el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzan un acuerdo sobre la ayuda macrofinanciera*. European Council, Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/05/19/egypt-council-and-european-parliament-secure-agreement-on-macro-financial-assistance/>.
- Consejo Europeo. (2016). *Comunicado de prensa, Declaración UE-Turquía*. European Council, Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. (2025). *Relaciones UE-Jordania: datos y cifras*. Council, Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-jordan-relations/>.
- Crippa, M. (23 de diciembre, 2021). Justicia penal internacional y crímenes cometidos en los enfrentamientos de migrantes y refugiados en Libia: una comunicación ex art. 15 del Estatuto de Roma sugiere al fiscal para la apertura de investigaciones penales contra la humanidad

- e crimini di guerra di fronte alla corte penale internazionale. *Sistema penale*. <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/comunicazione-corte-penale-internazionale-crimini-migranti-libia>.
- De Pasquale, P. (2024). L'esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei diritti dei migranti dell'Unione europea e degli Stati membri nel Mediterraneo. *Studi sull'integrazione europea*, 19(2), 183-197.
- Del Valle Gálvez, J. A. (2020). Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras: Propuestas conceptuales sobre 'extraterritorialidad', 'desterritorialidad' y 'externalización' de controles y flujos migratorios. *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2, 145-210. <https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2020.i2.07>.
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement. (2 de marzo, 2023). *Negotiations, News article, EU launches new cooperation programmes with Morocco worth €624 million green transition, migration and reforms*. European Commission. [https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-launches-new-cooperation-programmes-morocco-worth-eu624-million-green-transition-migration-and-2023-03-02\\_en?prefLang=es](https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-launches-new-cooperation-programmes-morocco-worth-eu624-million-green-transition-migration-and-2023-03-02_en?prefLang=es).
- Directorate-general for neighbourhood and enlargement negotiations. (2 de mayo, 2024). *President von der Leyen reaffirms EU's strong support for Lebanon and its people and announces a €1 billion package of EU funding*. European Commission. [https://enlargement.ec.europa.eu/news/president-von-der-leyen-reaffirms-eu-strong-support-lebanon-and-its-people-and-announces-eu1-2024-05-02\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/news/president-von-der-leyen-reaffirms-eu-strong-support-lebanon-and-its-people-and-announces-eu1-2024-05-02_en).
- European Center for Constitutional and Human Rights y Refugees in Libya. (2025). *Situation in Libya at the International Criminal Court*. European Center for Constitutional and Human Rights. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/250613\\_ECCHR\\_PP\\_ICC\\_EN.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/250613_ECCHR_PP_ICC_EN.pdf).
- European Center for Constitutional and Human Rights. (2022). *Article 15 Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court Situation in Libya – Commission of Crimes Against Migrants and Refugees: Interceptions at Sea as Crimes Against Humanity*. European Center for Constitutional and Human Rights. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/Redacted\\_Article\\_15\\_Communication\\_to\\_the\\_ICC\\_Situation\\_in\\_Libya\\_Interceptions\\_of\\_Migrants\\_and\\_Refugees\\_at\\_Sea\\_as\\_Crimes\\_Against\\_Humanity.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Redacted_Article_15_Communication_to_the_ICC_Situation_in_Libya_Interceptions_of_Migrants_and_Refugees_at_Sea_as_Crimes_Against_Humanity.pdf).
- European Commission (17.3.2024). *Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic of Egypt and the European Union, Mar 17, 2024, Cairo*. European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_24\\_1513](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1513).
- European Commission. (2023). *Press Release. The European Union and Tunisia come to an agreement on a EUR 150 million programme*. European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_23\\_6784/IP\\_23\\_6784\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_6784/IP_23_6784_EN.pdf).
- European Commission. (2025). *Home Press corner: EU and Jordan take important step towards delivery of €500 million to support Jordan*. European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_1982](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1982).
- European Commission. (8.3.2024). *Joint declaration establishing a migration partnership between the Islamic republic of Mauritania and the European union, Nuakchot, 8.3.2024*. European Commission. [GEN](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1513)
- European Ombudsman. (2024). *Decision on how the European Commission intends to guarantee respect for human rights in the context of the EU-Tunisia Memorandum of Understanding (OI/2/2024/MHZ)*. European Ombudsman. <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/decision/en/193851>.
- Faggiani, V. (2015). Hacia un sistema penal común: soberanía versus justicia universal. *Anales del Derecho (Murcia)*, 33(1), 1-28. <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/225781>.

- Faggiani, V. (2023). *La protección internacional de los migrantes en la UE: estándares de protección, límites y perspectivas de reforma*. Aranzadi.
- Faggiani, V. (2024). *La necessaria riformulazione del «diritto di asilo europeo»: Tra crisi migratoria e involuzione democratica*. Franco Angeli.
- Faist, T. (2019). Contested externalisation: responses to global inequalities. *Comparative Migration Studies*, 7(45), 2-8. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0158-y>.
- Favilli, C. (2024). *Audizione ddl Protocollo Italia-Albania*. Camera dei deputati. <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.26889.11-01-2024-11-46-29.403.pdf>.
- Fernández Arribas, G. (2017). The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making. Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?. *European Papers*, 2(1), 303-309. <http://dx.doi.org/10.15166/2499-8249/131>.
- European Center for Constitutional and Human Rights, the International Federation for Human Rights y Lawyers for Justice in Libya on. (19 de noviembre, 2021). *Situation in Libya – Article 15 Communication on the Commission of Crimes against Migrants and Refugees in Libya. Executive summary*. ECCHR. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/Juristische\\_Dokumente/20211119\\_Executive\\_Summary\\_Libya\\_ICC\\_final.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Juristische_Dokumente/20211119_Executive_Summary_Libya_ICC_final.pdf).
- Finotelli, C. y Ponz, I. (2023). *Migration control logics and strategies in Europe North-South comparison*. Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-26002-5>.
- Frelick, B., Kysel, I. M. y Podkul, J. (2016). The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190-220. [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/jmhs.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/jmhs.pdf).
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *The refugee and the globalisation of migration control. Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge University Press, 11-43. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511763403.004>.
- Gatta, F. L. (2023). *Il divieto di espulsione collettiva di stranieri nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica.
- Giuffrè, M., Denaro, C. y Raach, F. (2022). On «Safety» and EU Externalization of Borders: Questioning the Role of Tunisia as a «Safe Country of Origin» and a «Safe Third Country. *European Journal of Migration and Law*, 24(4), 570–599. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340141>.
- Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri (1 de agosto, 2025). *Decisione della Corte di giustizia Ue in merito ai paesi sicuri. Nota di Palazzo Chigi*. Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri. <https://www.governo.it/it/articolo/decisione-della-corte-di-giustizia-ue-merito-ai-paesi-sicuri-la-nota-di-palazzo-chigi/29389>.
- Human Right Wacht. (2026). *Libya Event 2025*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/world-report/2026/country-chapters/libya>.
- Hyndman, J. y Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, 43(2), 249–269. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00251.x>Digital Object Identifier (DOI).
- International Criminal Court. (9 de mayo, 2017). *Statement of the ICC Prosecutor to the UNSC on the Situation in Libya*. International Criminal Court. <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-uns-c-situation-libya>.
- International Criminal Court. (2025). *Situation in Libya, Public Decision on Italy's non-compliance with a request for cooperation No. ICC-01/11*. International Criminal Court. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd180ccfde4.pdf>.

- Lemberg-Pedersen, M. (2021). Danish desires for externalization and non-integration. En *Danish desires to export asylum responsibility to camps outside Europe* (7-23). Centre for advanced migration studies, University of Copenhagen y the Saxo institute.
- Lemberg-Pedersen, M. (2024). Externalisation and Northern European dreams of avoiding asylum seekers. *Externalizing Asylum*. <https://externalizingasylum.info/externalisation-and-northern-european-dreams-of-avoiding-asylum-seekers/>.
- Migreurop.org. (3 de julio, 2020). *Hundreds of NGOs and individuals call for revocation of Libya's SAR Zone, Open letter requesting the International Maritime Organization (IMO) to repeal the Libyan SAR zone*. Migreurop, <https://migreurop.org/article2997.html>.
- Mitsilegas, V. (2020). Cartografía de la externalización del control migratorio: ideas a partir del régimen de la UE sobre tráfico ilícito de migrantes. *Rede. Revista española de derecho europeo*, (73-74), 23-63. [https://doi.org/10.37417/REDE/num73-74\\_2020\\_504](https://doi.org/10.37417/REDE/num73-74_2020_504).
- Molinari, C. (2022). Accordi di soft law in materia di rimpatri: carta bianca per le istituzioni UE? *Diritto immigrazione e cittadinanza*, (1), 51-73. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2022/883-accordi-di-soft-law-in-materia-di-rimpatri-carta-bianca-per-le-istituzioni-ue>.
- Montaldo, S. (2025). L'Italia era competente a siglare il Protocollo con Albania in materia di immigrazione e asilo? Riflessioni sulla competenza esterna implicita dell'Unione europea a margine di 4 rinvii pregiudiziali della Corte di appello di Roma. *Giustizia insieme*. [https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/3725-litalia-era-competente-a-sigliare-il-protocollo-con-albania-in-materia-di-migrazione-e-asilo-riflessioni-sulla-competenza-esterna-implicita-dellunione-europea-a-margine-di-4-rinvii-pregiudiziali-della-corte-dappello-di-roma#\\_ftnref5](https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/3725-litalia-era-competente-a-sigliare-il-protocollo-con-albania-in-materia-di-migrazione-e-asilo-riflessioni-sulla-competenza-esterna-implicita-dellunione-europea-a-margine-di-4-rinvii-pregiudiziali-della-corte-dappello-di-roma#_ftnref5).
- Moreno-Lax, V. (2024). Meta-Borders and the Rule of Law: From Externalisation to 'Responsibilisation' in Systems of Contactless Control. *Netherlands International Law Review*, 71, 21–57. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00257-5>.
- Nicolosi, S. (2024). Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law. *Netherlands International Law Review*, 71, 1–20. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00253-9>.
- Olivito, E. (2020). The Constitutional Fallouts of Border Management through Informal and Deformalised External Action: The Case of Italy and the EU. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, (2), 2020, 114-137. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2022/883-accordi-di-soft-law-in-materia-di-rimpatri-carta-bianca-per-le-istituzioni-ue>.
- Oxfam Italia y Borderline Sicilia. (2019). *Accordo Italia-Libia: scacco ai diritti umani in 4 mosse*. Oxfam Italia. [https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2019/01/SCACCO\\_AI\\_DIRITTI\\_UMANI\\_IN\\_4\\_MOSSE\\_DEF..pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2019/01/SCACCO_AI_DIRITTI_UMANI_IN_4_MOSSE_DEF..pdf).
- Palladino, R. (2018). Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico. *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, (2), 104-134. [https://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2018.II.Palladino\\_DEF5.pdf](https://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2018.II.Palladino_DEF5.pdf).
- Pasquero, A. (2020). La Comunicazione alla Corte Penale Internazionale sulle responsabilità dei leader europei per crimini contro l'umanità commessi nel Mediterraneo e in Libia. Una lettura critica. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, (1), 2020, 51-79. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2020-1/533-la-comunicazione-alla-corte-penale->

- [internazionale-sulle-responsabilita-dei-leader-europei-per-crimini-contro-l-umanita-commessi-nel-mediterraneo-e-in-libia-una-lettura-critica.](#)
- Prime Ministers of Italy, Denmark, Austria, Czech Republic, Lithuania, Poland, Belgium, Estonia, Latvia (2025). *Joint Letter on the European Court of Human Rights' interpretation of the European Convention on Human Rights*. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri. [www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera\\_aperta\\_22052025.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf).
- Raimondo, G. (2023). Invisible Crimes: Accountability for Crimes against Migrants in Libya. *European Journal of Migration and Law*, 25, 328-357.
- Saccucci, A. (2024). Il protocollo Italia-Albania sulla 'dislocazione' extraterritoriale dei migranti. *Rivista di diritto internazionale*, 107(3), 635-685.
- Savino, M. (2018). Refashioning resettlement: from border externalization to legal pathways for asylum. En Carrera, S., den Hertog, A.P.L., Panizzon, M., y Kostakopoulou, D. (Eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes* (81–104). Brill.
- Savino, M. y Virzì, F. V. (2023). Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità. *ADiM Blog*. <https://www.adimblog.com/2023/12/01/il-protocollo-tra-italia-e-albania-in-materia-migratoria-prime-riflessioni-sui-profili-dellextraterritorialita/>.
- Secretary-General. (2019). *Report on Implementation of resolution 2437 (2018), United Nations, S/2019/711, Security Council Distr.: General*. United Nations. <https://docs.un.org/en/S/2019/711>.
- Siccardi, C. (2025). Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, (1), 1-34. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2025-1/1693-le-procedure-paesi-sicuri-e-il-protocollo-italia-albania-alla-luce-della-piu-reciente-giurisprudenza-profili-di-diritto-costituzionale>.
- Stenholm, E.L. y Baccini, F. (2025). Denmark tackles prison overcrowding by sending the prisoners to Kosovo, *voxeurop*. <https://voxeurop.eu/en/denmark-exporting-migrants-kosovo/>.
- Stock, I., Üstübici, A. y Schultz, S. U. (2019). Externalization at work: responses to migration policies from the Global South. *Comparative Migration Studies*, 7(48), 1-9. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0157-z>.
- Tan, N. F. (2022). Visions of the Realistic? Denmark's Legal Basis for Extraterritorial Asylum. *Nordic Journal of International Law*, 91(1), 172-181.
- Telegrafi (16 de diciembre, 2021). Ministria e Drejtësisë jep detaje për marrëveshjen me Danimarkën për të burgosurit, Kosova përfiton 210 milionë euro. *Telegrafi*. <https://telegrafi.com/en/marreveshja-danimarken-per-te-burgosurit-haxhiu-kosova-te-kete-perfitime-financiare/>.
- Vassallo Paleologo, F. (2021). *Esternalizzazione della frontiera e finanziamento degli accordi con la «Libia» contro i diritti fondamentali dell'Uomo*. A-dif.org. <https://www.a-dif.org/2021/10/09/esternalizzazione-della-frontiera-e-finanziamento-degli-accordi-con-la-libia-contro-i-diritti-fondamentali-delluomo/>.
- Whyte, Z, Campbell, R. y Overgaard, H. (2020). Paradoxical infrastructures of asylum: Notes on the rise and fall of tent camps in Denmark. *Migration Studies*, 8(2), 143-160. <https://doi.org/10.1093/migration/mny018>.
- Xanthopoulou, E. (2024). Mapping EU Externalisation Devices through a Critical Eye. *European Journal of Migration and Law*, 26(1), 108-135. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340170>.
- Zambrano, V. (2019). Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia. *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, (1), 119-148. <https://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2019.I.Zambrano.7.pdf>.

- Zaun, N. (2025). Externally driven integration in EU migration policy: enabling integration through indifference, undermining it through conflictive politicisation. *Journal of European Public Policy*, 1–28. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2565214>.
- Zeneli, S. (2025). *Kosovo - Denmark Agreement Enters into Force: What do you need to know*. Regional Action Lab (Re-ACT Lab). <https://www.re-actlab.org/our-work/re-act-explains/re-act-explains-kosovo-denmark-agreement>