

Fronteras más allá de las fronteras. Inspecciones fronterizas extraterritoriales, controles yuxtapuestos, *preclearance* y la supresión de la protección internacional

Borders beyond borders. Extraterritorial border inspections, juxtaposed controls, *preclearance* and the abolition of international protection

María Teresa ACOSTA PENCO*

RESUMEN: Ante la ineficacia de las fronteras tradicionales para controlar la inmigración irregular emergen voces, tanto en el ámbito político como doctrinal, que defienden el traslado de los controles fronterizos a los países de origen y tránsito de los flujos migratorios. En este contexto creemos oportuno analizar los precedentes más ilustrativos en materia de extraterritorialización de los controles migratorios y los problemas jurídicos que ha suscitado su puesta en práctica.

En este trabajo nos referiremos, concretamente, a los *preclearance* estadounidenses y a sus homólogos en el contexto de la Unión Europea: los controles yuxtapuestos o pasos fronterizos comunes. En ambos casos la frontera es exportada, de manera que una persona puede experimentar actuaciones de control fronterizo, como las inspecciones fronterizas, estando todavía en el territorio de su propio país o en el itinerario hasta su des-

* Becaria FPU en el Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España). Este trabajo ha sido fruto de las investigaciones realizadas en el marco del Proyecto de Investigación “Seguridad pública, actividad administrativa de limitación y derecho sancionador”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) (España), Agencia Estatal de Investigación (AEI) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, UE). (Referencia: PGC2018-093760-B-I00). Correo: <d92acpem@uco.es>. Fecha de recepción: 4/10/2019. Fecha de aprobación: 18/09/2019

tino. En algunos países este cambio de emplazamiento de la frontera no ha ido acompañado, sin embargo, de un correlativo cambio en el ámbito de aplicación de su normativa en materia de protección internacional. Ello provoca una importante merma del derecho de asilo que asiste a las personas que tratan de cruzar dichas fronteras “anticipadas”.

PALABRAS CLAVE: control fronterizo; extraterritorialidad; inspecciones fronterizas; asilo; refugiados.

ABSTRACT: Given the ineffectiveness of traditional borders to control irregular migration voices are emerging, both in the political and the scientific field, to defend the idea of relocating border controls to origin and transit migration countries. In this context, we believe it is appropriate to analyze the most illustrative precedents in the matter of extraterritorialization of immigration controls and the legal problems their implementation has raised. In this paper we will focus our attention on the american preclearance and their counterparts in the context of the European Union: the so-called juxtaposed controls or shared border crossing points. Through these legal instruments the border is exported, so that a person can experience border control measures, such as check-points, while they are still in his or her own country or on the way to his or her destination. However, in some countries the change in border's location has not been matched by a correlative change in the asylum's *acquis* scope of application. This circumstance causes a significant reduction of the guarantees provided by the legal system for those people who seek asylum.

KEYWORDS: border control; extraterritoriality; preclearance; asylum; refugees.

I. INTRODUCCIÓN

En un contexto histórico en el que se ha puesto en evidencia la ineficacia de las fronteras tradicionales para controlar la inmigración y en el que, como consecuencia, emergen propuestas tendentes a la deslocalización de los controles fronterizos es necesario acometer un estudio sobre los problemas jurídicos derivados de esta práctica. Como señala HESCHL, de acuerdo con la misma, en lugar de encontrarnos un individuo que trata de alcanzar una frontera, nos encontramos una frontera que trata de captar al individuo antes de que llegue al territorio¹. No obstante, como se comprobará a continuación, el Derecho no siempre reconoce el cambio de significado y función de las fronteras.

El objetivo de este trabajo es demostrar la necesidad de que los ordenamientos jurídicos de los Estados destinatarios de flujos migratorios, además de prever un desplazamiento de sus controles fronterizos más allá de sus fronteras, lleven a cabo un correlativo traslado de las garantías jurídicas aplicables a los solicitantes de protección internacional. De lo contrario, como se pondrá de manifiesto, estos últimos se verán despojados del derecho de asilo sin ni siquiera haber podido llegar a la frontera que protege el territorio de destino. Con este fin, el trabajo se centrará en algunos cambios recientemente introducidos en la gestión de fronteras por parte de la Unión Europea, sin perjuicio de hacer referencia a experiencias similares desarrolladas en otros países.

¹ Lisa HESCHL, *Protecting the rights of refugees beyond European Borders. Establishing extraterritorial legal responsibilities*, Intersentia, Cambridge, 2018, p. 37.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS CONTROLES FRONTERIZOS EN LA UNIÓN EUROPEA. EL ESPACIO SCHENGEN

Los controles fronterizos constituyen una manifestación del derecho soberano de todo Estado a no admitir la presencia en su territorio (o a no dejar salir de este) de aquellas personas que no cumplan los requisitos o condiciones para entrar en el mismo (o para abandonarlo). No obstante, la afirmación anterior precisa dos aclaraciones cuando nos encontramos en el contexto de la Unión Europea (en adelante, UE). En primer lugar, porque la mayoría de sus Estados miembros han decidido suprimir los controles fronterizos internos entre ellos y relocalizarlos en sus fronteras exteriores. Ello ha dado lugar a la constitución de un espacio sin fronteras interiores, el Espacio Schengen². En segundo lugar, porque dichos Estados han convenido en compartir parte de su soberanía para regular esta materia en el seno de la UE, motivo por el cual la “Política común sobre controles en las fronteras” (regulada en el Capítulo 2 del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE) incardinada en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante, ELSJ), constituye una materia compartida entre los Estados miembros y la UE [art.4 j) TFUE].

En terminología Schengen, la Política común sobre controles en las fronteras exteriores se encuentra dentro de las llamadas “medidas compensatorias o de acompañamiento” a la libre circulación³. Es decir, la gestión común de las fronteras externas se

² Los tratados que constituyeron el origen del Espacio Schengen fueron los Acuerdos Schengen de 1985 y el Convenio de Aplicación de los Acuerdos Schengen de 1990. Ambos toman su nombre de la ciudad de Schengen, en la que fueron firmados. Esta localidad luxemburguesa fue elegida por su simbolismo, al compartir frontera tanto con Alemania como con Francia.

³ Según IZQUIERDO SANS, estas medidas están destinadas “a evitar que un espacio unificado sin fronteras interiores pueda convertirse en el paraíso

contempla como una consecuencia inevitable de la eliminación de las fronteras internas de los Estados de la UE que permite la libre circulación entre ellos. La misma tiene por objetivos “garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores” [art. 77.1.b) TFUE] e “instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores” [art. 77.1.c) TFUE].

Con la finalidad de materializar dichos objetivos, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 294 TFUE), medidas relativas a “los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores” [art. 77.2.b) TFUE]. En ejercicio de dicha potestad, las instituciones europeas mencionadas promulgaron el Reglamento (UE) n° 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen, en adelante CFS)⁴. En lo que interesa a este estudio, este último contiene las “normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión” (art. 1 CFS) y constituye la pieza más importante del “corpus común de legislación”⁵

de diversas manifestaciones de criminalidad o delincuencia organizada, terrorismo, tráfico de drogas o tráfico ilícito de cualquier naturaleza”. IZQUIERDO SANS, Cristina, “Fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 133-189.

⁴ El Código de Fronteras Schengen de 2016, actualmente en vigor, sustituyó al Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen de 2006).

⁵ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, COM (2002) 233 final (n.10), p. 12.

sobre el que se cimienta la Política común sobre controles en las fronteras y, más concretamente, el sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Ahora bien, aunque la principal norma reguladora de los controles fronterizos, el CFS, haya sido aprobada por las Instituciones de la Unión, tradicionalmente se ha entendido, de acuerdo con el principio proclamado en los artículos 4.2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) y 72 TFUE, que los Estados miembros son los últimos responsables de su seguridad nacional, por lo que la ejecución del CFS correspondería exclusivamente a estos⁶. En esta línea, el art. 5 del Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas dispone que “Los Estados miembros serán los principales responsables de la gestión de su sección de las fronteras exteriores”.

⁶ Art. 4.2 TUE: “La Unión respetará (...) las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

Art. 72 TFUE: “El presente título [Título V: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia] se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”. Para Dora Kostakopoulou, esta previsión significaría, incluso, que el uso de medidas coercitivas con la finalidad de ejecutar las medidas previstas por los Tratados relativos al ELSJ son competencia de los Estados miembros. KOSTAKOPOULOU, Dora, “An Open and Secure Europe? Fixity and Fissures in the Area of Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm”, *European Security*, núm. 19, 2010, pp. 154-156, *apud* MUNGIANU, Roberta, *Frontex and non-refoulement: the international responsibility of the EU*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 27.

III. LOS CONTROLES FRONTERIZOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE FRONTERAS SCHENGEN. ESPECIAL REFERENCIA A LAS INSPECCIONES FRONTERIZAS

El CFS define el control fronterizo como aquella “actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo, que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras” (art. 2, punto 10 CFS). Es decir, dentro de la categoría “control de fronteras” debe distinguirse entre “inspección fronteriza” y “vigilancia fronteriza”.

Mientras que las inspecciones fronterizas son “efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas (...)”⁷ (art. 2, punto 11 CFS), la vigilancia fronteriza es la actividad realizada “entre los pasos fronterizos y en estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, con el fin de impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas” (art. 2, punto 12 CFS). Atendiendo a su naturaleza jurídica, la inspección se contempla como una actividad eminentemente jurídica, consistente en calificar y verificar los requisitos de entrada de una persona en un determinado territorio, mientras que la actividad de vigilancia se configura como una actividad esencialmente material, mediante la cual se trata de evitar que las personas crucen irregularmente la frontera⁸. Como cabe esperar

⁷ Las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países, a las que nos referiremos más adelante, se encuentran reguladas en el art. 6 CFS. Como presupuesto básico se establece que dicha entrada deberá producirse “por los puestos fronterizos y durante las horas habilitadas al efecto” (art. 5 CFS).

⁸ En esta línea se manifestó el Abogado General Paolo Mengozzi, según el cual “para que las medidas de vigilancia sean eficaces, como requiere el art. 77 TFUE, apartado 1, letra b), estas deben adaptarse al tipo de frontera de que

de dos actividades que persiguen objetivos distintos, su régimen jurídico también es distinto. Y también son distintas las autoridades nacionales competentes para su ejercicio⁹. Dado el objeto de este estudio, de ahora en adelante nos centraremos exclusivamente en el análisis del régimen jurídico de las inspecciones fronterizas.

A) LAS INSPECCIONES FRONTERIZAS

Anteriormente era apreciable en la actividad de inspección una clara distinción entre beneficiarios del derecho a la libre circulación¹⁰ y nacio-

se trate o al riesgo concreto de inmigración clandestina, que varía en función de múltiples factores. De ello se deriva que el concepto de vigilancia debe entenderse en sentido dinámico y flexible y que la ventaja de las medidas que puedan resultar necesarias para lograr los objetivos contemplados en el art.12 [actual art. 13 CFS] es extremadamente amplio y variable” (Conclusiones del Abogado General Paolo MENGIOZZI presentadas el 17 de abril de 2012 al caso *Parlamento Europeo c. Consejo y Comisión*, asunto C-355/10, apartado 57).

⁹ Por ejemplo, en el caso de España, conforme al art. 12 b), c) y d) de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado corresponde al Cuerpo Nacional de Policía “b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros” y “c) Las [funciones] previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración”, lo que se identificaría con la inspección fronteriza. Por su parte, corresponde a la Guardia Civil “d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran”, lo que correspondería a la vigilancia fronteriza. De la asignación de funciones anterior se deduce que, conforme a la regulación prevista en el CFS, en España las inspecciones fronterizas quedan a cargo del Cuerpo Nacional de Policía y la vigilancia es competencia de la Guardia Civil.

¹⁰ Art. 2, punto 5 CFS: “Beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la UE significa:

- a) los ciudadanos de la Unión según lo dispuesto en el artículo 20, apartado 1, del TFUE, así como los nacionales de terceros países miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que ejerzan su derecho a circular libremente y a los que se aplique la Directiva

nales de terceros países¹¹. Mientras los primeros normalmente estaban sometidos a un régimen de inspección mínima a efectos de determinar su identidad¹², los segundos estaban sometidos a un régimen de inspección minuciosa¹³. No obstante, como acertadamente apuntó Arlettaz “la cuestión de hasta qué punto es adecuado suponer que los benefi-

2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo;

b) los nacionales de terceros países y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, que, en virtud de acuerdos celebrados entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y dichos terceros países, por otra, gocen de derechos en materia de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión”.

¹¹ Art. 2, punto 6 CFS: nacional de un tercer país es “toda persona que no sea ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1 del TFUE”.

¹² Esta inspección mínima consistía “en la comprobación simple y rápida de la validez, en su caso utilizando dispositivos técnicos y consultando en las correspondientes bases de datos información relativa exclusivamente a documentos robados, sustraídos, perdidos o invalidados, del documento que autoriza a su titular legítimo el cruce de la frontera y de la existencia de indicios de falsificación o alteraciones” (antiguo artículo 8.2 CFS).

¹³ En virtud del antiguo art. 8.3 CFS “la inspección minuciosa a la entrada incluirá la comprobación de las condiciones de entrada indicadas en el artículo 6, apartado 1, así como, en su caso, la de los documentos que autoricen la estancia y el ejercicio de actividad profesional”. Esto implicará un examen detallado de los documentos aportados para el cruce de la frontera, un control minucioso de indicios de falsificación, el examen de los sellos de entrada y de salida estampados en el documento de viaje, el objeto de la estancia prevista y, si fuera necesario, el control de los documentos justificativos correspondientes, la comprobación de que el nacional de un tercer país interesado dispone de medios de subsistencia suficientes para la estancia prevista y adecuados a su duración y objeto o de que puede obtenerlos legalmente y la comprobación de que el nacional de un tercer país interesado, su medio de transporte y los objetos que transporta no se prestan a poner en peligro el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros.

ciarios de la libre circulación significan un riesgo menor para el orden y la seguridad públicos puede ser largamente discutida”¹⁴. Sirva como ejemplo el fenómeno de los combatientes terroristas en el extranjero el cual constituye una importante fuente de preocupación, especialmente debido a que hay ciudadanos de la UE que siguen viajando a Siria e Irak para apoyar a los grupos terroristas y que, posteriormente, vuelven a Europa con formación suficiente para realizar ataques terroristas en suelo europeo. Detectar y prevenir sus desplazamientos hacia y desde las zonas de conflicto se considera una prioridad. Por este motivo, el Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, modificó el CFS en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores. Concretamente, el párrafo añadido por el citado Reglamento al art. 8.2 CFS (inspecciones mínimas) dispone que “No obstante, y sin carácter sistemático, al realizar inspecciones mínimas a los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión, la guardia de fronteras podrá consultar las bases de datos nacionales y europeas a fin de asegurarse de que estos no representan una amenaza real, actual y suficientemente grave para la seguridad interior, el orden público, las relaciones internacionales de los Estados miembros o la salud pública”. Debido a la introducción de este último párrafo en el CFS, las diferencias entre las inspecciones realizadas a los beneficiarios de la libre circulación y a los no beneficiarios se redujeron considerablemente.

Dado el objeto de este trabajo, conviene centrarse de ahora en adelante en las inspecciones minuciosas. Como ya se ha señalado anteriormente, estas últimas son realizadas en los pasos fronteri-

¹⁴ ARLETTAZ, Feranando, “Espacio Schengen: Un delicado balance entre fronteras interiores y fronteras exteriores”. *Cátedra de Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza*, diciembre de 2015. Disponible en: <<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/el-observatorio-opina.html>> (consultado por última vez el 23/05/2019).

zos situados en las fronteras exteriores de los Estados miembros (art. 5 CFS) a los nacionales de terceros países con la finalidad de verificar el cumplimiento de las condiciones de entrada dispuestas en el art. 6 CFS. Entre ellas cabe destacar: estar en posesión de un documento de viaje válido; estar en posesión de un visado válido; estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes; no estar inscrito como no admisible en el Sistema de Información Schengen (SIS)¹⁵ y no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros¹⁶.

Partiendo de la premisa de que el control fronterizo es aquella “actividad realizada en las *fronteras* (...) que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras” (art. 2, punto 10 CFS) y que las inspecciones fronterizas

¹⁵ Se trata de una base de datos que se compone de una parte nacional (N-SIS) y una central (C-SIS) donde los Estados participantes introducen “descripciones” sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o perdidos y prohibiciones de entrada. Las recientes actualizaciones del SIS han permitido introducir nuevas prestaciones y características como los datos biométricos de las personas que cruzan las fronteras. A dicha base de datos pueden acceder directamente todos los agentes de policía y otros agentes y autoridades responsables de la aplicación de la ley en los Estados miembros, tanto de manera unilateral como en el seno de la cooperación judicial y policial prevista en el marco del ELSJ.

¹⁶ Tanto el art. 5 como el art. 6 CFS han tenido traslado a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros de la UE. Sirva como ejemplo el art. 25 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEx), en virtud del cual “el extranjero que pretenda entrar en España deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto, hallarse provisto del pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, que se considere válido para tal fin en virtud de convenios internacionales suscritos por España y no estar sujeto a prohibiciones expresas”.

son “efectuadas en los *pasos fronterizos*” (art. 2 punto 11 CFS), cabría deducir, *a priori*, que dichas inspecciones deberían llevarse a cabo en las fronteras de la UE enumeradas en el art. 2, punto 2 CFS¹⁷. Sin embargo, como comprobaremos a continuación, desde hace más de dos décadas algunos Estados miembros de la UE han optado, por motivos de conveniencia, por una práctica que algunos autores denominan “desterritorialización” de las fronteras y “deslocalización” o “extraterritorialización” de su control¹⁸.

IV. LOS CONTROLES FRONTERIZOS EXTRATERRITORIALES Y SU REPERCUSIÓN EN DEL DERECHO DE ASILO

A) EL ABANDONO DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE FRONTERA

La concepción clásica de frontera geopolítica descansa en una estrecha conexión entre Estado y territorio. En este sentido clásico, las fronteras constituyen la línea física o imaginaria que demarca el límite hasta donde el Estado ejerce su soberanía y que establece la distinción entre “dentro” y “fuera”¹⁹. De acuerdo con lo anterior,

¹⁷ En virtud del art. 2, punto 2 CFS, las fronteras exteriores de los Estados miembros son sus “fronteras terrestres (...), incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores”. En relación con las fronteras marítimas cabe destacar que, en líneas generales y sobre la base del art. 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, existe unanimidad en situarlas en la línea imaginaria situada a 12 millas de la costa que delimita el mar territorial de un determinado Estado.

¹⁸ BIGO, Didier y GUILD, Elspeth, “Le visa Schengen: expression d’une stratégie de «police» a distance”, *Cultures & Conflicts*, n° 40-50, pp. 19-33.

¹⁹ MEZZADRA, Sandro, “Citizen and Subject. A postcolonial Constitution for the European Union?”, *Situations: Project of the Radical Imagination*, vol 1, n° 2, 2006, pp. 31-42 *Apud* Rutvica ANDRIJASEVIC, “From Exception to

tradicionalmente, las autoridades de los Estados han realizado las actuaciones propias del control fronterizo, vigilancia e inspección, en sus fronteras geopolíticas. Sin embargo, por motivos de seguridad, conveniencia u oportunidad, desde mediados del siglo XIX algunos Estados han optado por una extraterritorialización de sus controles fronterizos. Esta práctica, que ahora está siendo reconsiderada para tratar de contener los flujos migratorios, implica un abandono de la concepción tradicional de frontera, dejando esta de constituir una demarcación geográfica para ser localizada de manera virtual, remota o imaginaria en un espacio donde el Estado, *a priori*, no tiene jurisdicción²⁰.

Como señala KESBY, el proceso de relocalizar las fronteras ha cambiado drásticamente su naturaleza, “la frontera ya no solo se limita a ser el borde del Estado, sino que es exportada, de manera que una persona puede experimentar una frontera extranjera estando todavía en territorio de su propio país”²¹. El problema es que el cambio virtual de la frontera no siempre va debidamente acompañado del cambio jurídico de la frontera. Como consecuencia, se produce una merma de garantías, ya que esta ficción jurídica tiene

Excess: Detention and Deportations across the Mediterranean Space”, en Nicholas DE GENOVA y Nathalie PEUTZ, (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and Freedom of Movement*, Duke University Press, 2010, p. 6.

²⁰ Sobre extraterritorialización de los controles migratorios ver: GUIRAUDON, Virginie, “Before the EU border: Remote Control of the «Huddled Masses»”, en GROENENDIJK, Kees, GUILD, Elspeth, y MINDERHOUT, Paul (eds), *In Search of Europe’s Borders*, La Haya, Kluwer Law International, 2003, pp. 191-214.

²¹ KESBY, Alison, “Shifting and Multiple Border and International Law”, *Oxford Journal of Legal Studies* 27, 2007, p. 101, *Apud* DEN HEIJER, Maarten, “Europe Beyond its borders: Refugee and human rights protection in extraterritorial immigration control”, en RYAN, Bernard y MITSILEGAS, Valsamis, (coords.), *Extraterritorial immigration control, legal challenges*, Martinus Nijhoff, Boston, 2010, p. 170.

como consecuencia negar la presencia legal de quien está bajo la jurisdicción *de facto* de un Estado.

Como ejemplo paradigmático de esta última consecuencia podemos citar el caso *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others*, resuelto en apelación por la *House of Lords* del Reino Unido el 9 de diciembre de 2004 - [2004] UKHL 55- tras la sentencia de la *High Court* británica de 2002. Los hechos eran los siguientes: en el año 2000, el gobierno de Reino Unido hizo pública su preocupación por el gran número de ciudadanos checos de origen gitano que solicitaban asilo al llegar a territorio británico. Con la finalidad de controlar estas llegadas supuestamente “masivas”, el citado gobierno concluyó un acuerdo con las autoridades checas por el cual se permitía a Reino Unido llevar a cabo controles pre-embarque en el aeropuerto de Praga. Dado que los ciudadanos checos no requerían visado para viajar a Reino Unido gracias a los acuerdos de este último con los Estados parte del Espacio Schengen, los pasajeros eran detenidos por los guardias fronterizos británicos alegando estos últimos que aquellos no pretendían viajar a Reino Unido para un tiempo limitado como turistas (como habilitaba la normativa) sino para permanecer allí de forma irregular. Aunque Reino Unido ha mantenido siempre que estos controles no eran discriminatorios, la mayoría de los pasajeros sometidos al control pre-embarque eran de origen gitano. De acuerdo con testimonios vertidos ante la *High Court* británica por el *European Roma Rights Centre* (Centro Europeo de Derechos del Pueblo Gitano), desde julio de 2001 a abril de 2002, “de los 6170 pasajeros que eran ciudadanos checos de origen no gitano, a solo 14 (1%) les fue denegada la entrada, mientras que de los 78 pasajeros de origen aparentemente gitano, a 68 (90%) se les denegó la entrada”²². Los demandantes alegaron que tales actuaciones eran, además de

²² *European Roma Rights Centre & Others v. Immigration Officer at Prague Airport and Secretary of State for the Home Department*, 2002, EWHC 1989, p. 27, *apud*, BROUWER, Andrew and KUMIN, Judith, “Interception and

discriminatorias, contrarias a la Convención de Ginebra y al Protocolo relativo al estatuto de los refugiados. Sin embargo, respecto a este último extremo, la *House of Lords* consideró que “la Convención estaba exclusivamente dirigida a aquellos que estaban fuera de su país de origen o, en el caso de los apátridas, fuera del territorio donde residieran habitualmente”²³, por lo que rechazó que resultara aplicable al caso enjuiciado, dado que los ciudadanos checos a quienes se denegó la entrada se encontraban en su propio país. Por otra parte, los lores entendieron que el término “*refouler*” empleado por el art. 33 de la Convención de Ginebra significaba “devolver”; de ello deducían que los procedimientos adoptados por las autoridades británicas en el aeropuerto de Praga no implicaban tal devolución, ya que los potenciales solicitantes aún no habían dejado su territorio²⁴. Por último, para cerrar su argumentación, la Cámara británica expresó “considerables dudas de que la actuación de los oficiales de inmigración británicos en el aeropuerto de Praga implicara un ejercicio de jurisdicción extraterritorial que permitiera aplicar el principio de no devolución”²⁵. En definitiva, en *Regina c. Prague Airport* nos encontramos ante un caso paradigmático en el que el ejercicio extraterritorial de los controles fronterizos no va acompañado del reconocimiento extraterritorial de las garantías jurídicas en materia de protección internacional.

Asylum: When Migration Control and Human Rights Collide”, *Canada’s Journal of Refugees*, vol. 21, n° 4, 2003, p. 11.

²³ UKHL 55, 2004, p. 13.

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

²⁵ *Ibidem*, p. 20.

B) ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS INSPECCIONES FRONTERIZAS EXTRATERRITORIALES EUROPEAS Y LOS *PRECLEARANCE* EN ESTADOS UNIDOS

Una modalidad de control fronterizo extraterritorial consiste en impedir que el extranjero que no cuente con la documentación requerida para entrar en un determinado territorio pueda acceder, en su Estado de origen, al medio de transporte que le llevará hasta su destino. En definitiva, se trata de trasladar los puestos fronterizos habilitados para las inspecciones (en el sentido del CFS) a un tercer Estado en virtud de un acuerdo. Esta forma de control fronterizo anticipado se lleva a cabo mediante una actuación del Estado de destino que, mediante sus oficiales de fronteras desplegados en el tercer Estado, emite una pre-autorización de entrada previa al embarque.

Estados Unidos es, posiblemente, el país que cuenta con una experiencia más dilatada en el mecanismo de las pre-autorizaciones (*preclearance*, en inglés). La pre-autorización es el proceso mediante el cual los oficiales de la *United States Customs and Border Protection* (US CBP) desplegados en el extranjero, en virtud de acuerdos bilaterales *ad hoc* con terceros Estados, revisan la documentación y toman decisiones sobre la admisibilidad de los pasajeros cuyo destino es EE. UU. con carácter previo al embarque. Conforme al *Code of Federal Regulations*, Título 8, Capítulo 1, Subcapítulo B, Art. 235.5, “respecto a cualquier nave, buque o tren procedente directamente, sin parada, de un puerto o lugar en un territorio extranjero a un puesto fronterizo en EE. UU., el examen e inspección de los pasajeros y tripulación requerido por la legislación así como la determinación de su admisibilidad pueden ser realizadas antes de la salida del mencionado territorio extranjero y tendrá los mismos efectos que si se hubiera realizado en el puesto fronterizo de Estados Unidos”.

Estos procedimientos comenzaron en 1952 con la introducción de una serie de controles *ad hoc* informales en el aeropuerto de Toronto (Canadá) que posteriormente fueron formalizados

mediante la firma del *Air Transport Preclearance Agreement* de 1974 por parte de los dos países. El paso del tiempo y las carencias jurídicas detectadas en el acuerdo originario dieron lugar a su actualización en 2001²⁶, momento a partir del cual los aeropuertos canadienses sometidos a los *preclearance* estadounidenses aumentaron exponencialmente²⁷. La última modificación de los acuerdos *preclearance* entre EE. UU. y Canadá data de 2016 (*Preclearance Act 2016*, S.C 2017, c.27). Para justificar estos acuerdos MEYERS apunta que su firma beneficia a los viajeros que frecuentan la ruta Canadá-EE. UU., ya que permiten volar a todos los aeropuertos estadounidenses, no solo a los aeropuertos internacionales (como ocurriría si no existieran los acuerdos). Por otra parte, añade la autora que, desde el punto de vista de la seguridad de los EE. UU., los acuerdos permiten controlar la entrada de terroristas y otras amenazas para la seguridad nacional gracias a los restrictivos controles de los funcionarios desplegados²⁸. En la

²⁶ *Canada-U.S. Agreement on Air Transport Preclearance*, de 18 de enero de 2001.

²⁷ Tras Toronto, se añadieron otros aeropuertos canadienses como Montreal, Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Ottawa y Halifax. Fuente: *U.S Customs and Border Protection*, disponible en: <<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/operations/preclearance>> [Consultado por última vez el 21 de agosto de 2019].

²⁸ MEYERS, Deborah, *Land/Rail/Marine/Air Preclearance Agreement U.S.*, Department of Homeland Security Pacific Northwest Economic Region July 24, 2017 Portland, Oregon, pp. 4 y 5. Disponible en: <http://www.pnwer.org/uploads/2/3/2/9/23295822/deborah_meyers-_border.pdf> [Consultado por última vez el 26 de agosto de 2019].

Desde el inicio de esta práctica hasta la actualidad EE.UU. ha ampliado cualitativa y cuantitativamente sus acuerdos de pre-autorización con distintos países. Desde el punto de vista cualitativo, las pre-autorizaciones se han extendido a los accesos por tierra y mar desde Canadá mediante el *Agreement on Land, Rail, Marine, and Air Transport Preclearance between the Government of the United States of America and the Government of Canada*, de 16 de mar-

misma línea, el Ex-Secretario del Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU, Jeh Johnson dijo, usando una metáfora futbolística, que “es mejor defender nuestra zona actuando en el campo ajeno que en el propio campo”. Literalmente, quería “aprovechar todas las oportunidades disponibles para expandir la seguridad nacional más allá de nuestras fronteras”²⁹. Más allá de las razones oficiales señaladas, posteriormente podremos comprobar que los *preclearance* se han convertido en un medio para evitar que los solicitantes de asilo lleguen al Estado donde pretenden formalizar su solicitud.

En la UE esta forma de relocalización de las fronteras ha recibido el nombre de “controles yuxtapuestos” o, según el CFS vigente, “pasos fronterizos comunes”. Respecto a estos últimos, el apartado 1.1.4 del Anexo VI CFS establece que “Los Estados miembros podrán celebrar o mantener acuerdos bilaterales con terceros países vecinos por lo que respecta al establecimiento de pasos fronterizos comunes en los que los agentes de la guardia de fronteras del Estado miembro y los agentes de la guardia de fronteras del tercer país realicen inspecciones de entrada y de salida de forma sucesiva con arreglo a su legislación nacional en el territorio de la otra parte. Los pasos fronterizos comunes podrán estar

zo de 2015. Además, de conformidad con este acuerdo, los oficiales estadounidenses desplegados en Canadá tienen la capacidad de portar armas de fuego, herramientas de defensa y dispositivos de restricción en la misma medida en que los oficiales de la parte anfitriona en los entornos operativos pertinentes. Desde el punto de vista cuantitativo, este tipo de acuerdos se han extendido a Bermuda (1974), Bahamas (1974), Aruba (1987 y 1994), Irlanda (1986 y 1994) y Abu Dhabi (2014).

²⁹ Información disponible en: <<https://centreforaviation.com/analysis/reports/us-immigration-pre-clearance-controversial-in-more-ways-than-one-239504>> [Consultado por última vez el 19 de agosto de 2019].

situados o en el territorio del Estado miembro o en el territorio del tercer país”³⁰.

Los controles yuxtapuestos comenzaron a implementarse en virtud del Protocolo de Sangatte, firmado por Francia y Reino Unido en 1994³¹. Como resultado del acuerdo, los controles migratorios y de aduanas franceses sobre los trenes procedentes de Reino Unido tendrían lugar en las salidas de Cheriton (Condado de Kent, Reino Unido), en lugar de a su llegada a Francia. En el sentido opuesto del viaje, los controles británicos tendrían lugar en Coquelles (Departamento de Paso de Calais, Francia), antes de embarcar en el tren con destino a Reino Unido. Cabe aclarar que Reino Unido, a pesar de ser un Estado miembro de la Unión Europea, nunca ha formado parte, por decisión propia, del Espacio Schengen, lo que justifica la existencia de controles fronterizos con Francia y con el resto de Estados miembros de la UE.

El 29 de mayo de 2000, Francia y Reino Unido firmaron un Protocolo Adicional al Protocolo de Sangatte para localizar puntos de control de inmigración en las estaciones del tren *Eurostar* de ambos países³². Posteriormente, Bélgica se unió a la práctica franco-británica mediante la inclusión de la Estación de Midi, en Bruselas, en un acuerdo tripartito. Como resultado de estos

³⁰ Conforme al punto 1.1.4.3 del Anexo VI CFS “Los acuerdos bilaterales por los que se establecen pasos fronterizos comunes en el territorio de un tercer país contendrán una autorización para que los agentes de la guardia de fronteras del Estado miembro ejerzan sus funciones en el tercer país.”

³¹ *Protocol between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the French Republic concerning frontier controls and policing, co-operation in criminal justice, public safety and mutual assistance relating to the Channel fixed link*, conocido como Protocolo de Sangatte de 1993, adoptado en desarrollo del Tratado de Canterbury de 1986, concluido entre Francia y Reino Unido.

³² Eurostar es el nombre que recibe el servicio ferroviario de alta velocidad que comunica Londres con París y Bruselas a través del Eurotúnel, situado en el Canal de la Mancha.

acuerdos, los controles de inmigración de los pasajeros con destino a Bélgica o Francia (Espacio Schengen) son realizados en Reino Unido por parte de la Policía de Fronteras Francesa o la Policía Federal Belga. En el sentido opuesto del viaje, cuando se parte desde Francia o Bélgica a Reino Unido (saliendo, por tanto, del Espacio Schengen), los pasajeros pasan los controles migratorios británicos antes de embarcar en el tren. Comprobada la efectividad de los acuerdos vía *Eurotúnel* y vía ferrocarril, el 4 de febrero de 2003, Francia y Reino Unido concluyeron también el Acuerdo de Touquet³³, con el fin de extender estos controles a sus puertos marítimos. De esta forma, el acuerdo previó controles yuxtapuestos en puertos como Calais, Dover o Dunquerque, desde donde parten los transbordadores para cruzar el Canal de la Mancha.

C) LA REPERCUSIÓN DE LAS INSPECCIONES FRONTERIZAS EXTRATERRITORIALES Y LOS PRECLEARANCE EN LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: ANÁLISIS COMPARATIVO.

Desde el punto de vista de los movimientos migratorios, el mayor problema que presentan los controles fronterizos extraterritoriales es que, normalmente, los Estados que exportan su frontera a un tercer país no han contemplado en su normativa de protección internacional esta posibilidad. Es decir, consciente o inconscientemente, los Estados han ampliado el ámbito de aplicación de sus normas de control de fronteras sin una correlativa extensión del ámbito de aplicación de su normativa reguladora de la protección internacional. Ello provoca que las personas sometidas a controles fronterizos extraterritoriales queden imposibilitadas, *de facto*, para formular sus solicitudes en

³³ *Treaty between the Government of the United Kingdom and the Government of the French Republic concerning the implementation of frontier controls at sea ports of both countries on the Channel and North Sea*, de 24 de mayo de 2011.

el país de destino.

La reducción del ámbito de aplicación de la normativa de protección internacional al territorio de un Estado es una característica propia de los países destinatarios de flujos migratorios. En EEUU, el *United States Code* (en adelante USCODE) establece en su Título 8 (*Aliens and nationality*) que “cualquier extranjero que esté presente físicamente en EE. UU (...) puede solicitar asilo (...)” (art. 1158). Por su parte, el ordenamiento jurídico canadiense prevé la posibilidad de solicitar protección internacional desde fuera de Canadá, pero únicamente por la vía del visado (Art. 99.2 *Immigration and Refugee Protection Act*). La regla general es solicitar asilo desde el propio territorio canadiense, a través de los denominados “*port of entry*” (art. 99.3 *Immigration and Refugee Protection Act*). En el contexto de la UE, la 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 (en adelante, Directiva sobre Procedimiento de Protección Internacional) establece en su art. 3.1 que la misma “se aplicará a todas las solicitudes de protección internacional presentadas *en el territorio*, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros, y a la retirada de la protección internacional.” En la misma línea, como consecuencia de la transposición de la Directiva a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE, el art. 16. 1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España establece que “Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes *en territorio español* tienen derecho a solicitar protección internacional en España”. Por su parte, en Italia, el art. 1.1 del *Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142* dispone que el mismo “contiene las normas relativas a la acogida de los ciudadanos de Estados no miembros de la Unión Europea y de los apátridas solicitantes de protección internacional *en el territorio nacional*, incluida la frontera y las zonas de tránsito, así como las aguas territoriales (...)”.

Como se pudo comprobar a partir de la exposición del caso *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport*, la limitación del ámbito de aplicación de la normativa de protección internacional al territorio de un Estado puede provocar importantes limitaciones cuando este último traslada sus controles fronterizos fuera de su territorio. La consecuencia principal es la exclusión y marginación de las personas que pretendan solicitar protección internacional. Como apunta Scott Fitzgerald, en EE. UU., el sistema de *preclearance* perjudica a los solicitantes de asilo porque, entre otras cuestiones, no cabe la revisión judicial de los rechazos de embarque producidos en terceros Estados³⁴. El recurso ante el juez de inmigración únicamente está previsto en casos de denegaciones de entrada producidas en la frontera del territorio estadounidense (art. 1229 USCODE, *Removal Proceedings*). Por ello no se puede afirmar, como dispone el art. 235.5 USCODE, que el examen e inspección de los pasajeros en un territorio extranjero “tendrá los mismos efectos que si se hubiera realizado en el puesto fronterizo de Estados Unidos”. Menos dudas aún presenta el *Preclearance Act 2016*, el cual establece que “para mayor certeza, un pasajero en un área *preclearance* que pretenda entrar en Canadá está, en el sentido del *Immigration and Refugee Protection Act*, fuera de Canadá” (art. 48.1 *Preclearance Act 2016*). Igualmente, el apartado dos de este último precepto establece que ninguna demanda de protección internacional en el sentido del art. 99 del *Immigration and Refugee Protection Act* puede ser realizada en un área *preclearance*.

En cuanto al régimen jurídico de la protección internacional en las inspecciones fronterizas extraterritoriales en la UE, debe señalarse la existencia de una importante evolución. Los acuerdos relativos a *Eurostar* y transbordadores marítimos determinaban claramente que las solicitudes de asilo eran responsabilidad del Estado de salida hasta el cierre de la puerta del tren o salida

³⁴ SCOTT FITZGERALD, David, *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Nueva York, Oxford University Press, 2019, pp. 69 y 70.

del barco³⁵. No obstante, la regulación actual del CFS, al contrario que la anterior versión, realiza ciertas previsiones en relación con las solicitudes de asilo llevadas a cabo en los denominados “pasos fronterizos comunes”. Concretamente, el apartado 1.1.4.3 del Anexo VI CFS establece que los guardas de fronteras de los Estados miembros desplegados en pasos fronterizos comunes situados en terceros estados ejercerán sus funciones respetando el principio de protección internacional. En este sentido, “A un nacional de un tercer país que haya sido sometido a un control de salida por los agentes de la guardia de fronteras del tercer país y solicite posteriormente protección internacional a los agentes de la guardia de fronteras de un Estado miembro presentes en el tercer país, se le dará acceso a los trámites pertinentes de los Estados miembros de conformidad con el acervo de la Unión en materia de asilo”³⁶. Gracias a esta última previsión, y al contrario de lo que sucede en EE. UU. y Canadá, el legislador comunitario ha abierto la puerta a la aplicación de la normativa nacional en materia de asilo, de los procedimientos legalmente establecidos, de las vías de recurso, etc. en estos supuestos de inspección extraterritorial fuera del Espacio Schengen. Y ello con independencia de que el ámbito de aplicación de la Directiva sobre Procedimiento de Pro-

³⁵ Art. 4 del Protocolo Adicional al Protocolo de Sangatte y art. 9 del Acuerdo de Touquet. Concretamente, a modo de ejemplo, el segundo dispone que cuando una persona realiza una solicitud de asilo o cualquier otra demanda de protección prevista por el Derecho Internacional o el derecho del Estado de partida durante el control efectuado en el Estado de partida por los funcionarios del Estado de llegada, esta solicitud debe ser examinada por las autoridades del Estado de partida de acuerdo con sus procedimientos nacionales.

³⁶ Teniendo en cuenta el principio de primacía del Derecho de la Unión y la eficacia directa de los Reglamentos, estas concretas previsiones del CFS relativas al asilo deben ser observadas por los Estados miembros integrados en el espacio Schengen y firmantes de los mencionados acuerdos entre Francia, Bélgica y Reino Unido.

tección Internacional tenga naturaleza territorial³⁷. Ello tiene sentido teniendo en cuenta que el CFS dispone que este “se aplicará a toda persona que cruce las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros, pero *no afectará a: b) los derechos de los refugiados y solicitantes de protección internacional*, en particular en lo relativo a la no devolución” (art. 3 CFS).

V. CONCLUSIONES

Primera. Ante la ineficacia actual de las fronteras geopolíticas o tradicionales para controlar la inmigración irregular, en los países destinatarios de flujos migratorios ha emergido la idea de trasladar sus controles fronterizos a los países de origen y tránsito. No obstante, antes de poner en práctica este tipo de medidas resulta conveniente conocer los problemas jurídicos que se derivan de su implementación.

Segunda. Instrumentos de control fronterizo extraterritorial como los puntos fronterizos comunes en la UE o los *preclearance* en EE. UU y Canadá permiten anticipar el control de las condiciones de entrada impidiendo, no solo que los pasajeros lleguen a su territorio de destino, sino también a la frontera que protege dicho territorio si no cumplen los requisitos legalmente establecidos.

Tercera. El problema de las inspecciones fronterizas extraterritoriales es que no solo impiden la llegada de inmigrantes irregulares o de personas que supongan una amenaza para la seguridad del territorio de destino, objetivo para el cual se crearon, sino que también afectan a las personas solicitantes de protección

³⁷ Por si existiera alguna duda al respecto el punto 1.1.4.3 del Anexo VI CFS contempla una ficción jurídica conforme a la cual “A los efectos del presente Reglamento, toda inspección efectuada por los guardas de fronteras de los Estados miembros en un paso fronterizo común situado en el territorio de un país tercero se considerará efectuada en el territorio del Estado miembro afectado”.

internacional que tienen el mismo rumbo. Dado que la normativa reguladora de protección internacional tiene un ámbito de aplicación exclusivamente territorial, las personas que pretenden solicitar asilo en un Estado que emplea este tipo de instrumentos ven frustradas sus pretensiones antes de poder alcanzar la frontera del territorio al que se dirigen.

Cuarta. Las principales vías jurídicas existentes para solventar este problema son dos: ampliar el ámbito de aplicación de la normativa de protección internacional y contemplar mecanismos extraterritoriales de solicitud o modificar *ad hoc* la normativa de control de fronteras equiparando los efectos de una solicitud de protección internacional realizada en el seno de una inspección extraterritorial a la realizada en el propio territorio. Mientras que la UE ha optado por esta segunda vía, equiparando en el CFS una solicitud de protección internacional realizada en un puesto fronterizo común a una realizada en un puesto fronterizo tradicional, aún hay Estados como EE. UU o Canadá que no han dado solución a este problema, provocando la marginación y exclusión de su sistema de garantías a las personas que pretendan viajar a sus respectivos territorios para solicitar protección internacional.

Quinta. Teniendo en cuenta los perjuicios producidos por los controles fronterizos extraterritoriales en los derechos de los solicitantes de protección internacional, resulta esencial llevar a cabo las adaptaciones señaladas en los ordenamientos jurídicos de los Estados destinatarios de flujos migratorios antes de trasladar sus controles fronterizos a terceros Estados. Sobre todo, teniendo en cuenta que, en la mayoría de las ocasiones, nos encontramos ante flujos mixtos en los que conviven inmigrantes irregulares y solicitantes de protección internacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRIJASEVIC, Rutvica, “From Exception to Excess: Detention and Deportations across the Mediterranean Space”, en DE GENOVA, Nicholas y PEUTZ, Nathalie, (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and Freedom of Movement*, Duke University Press, 2010, pp. 147-165.
- ARLETTAZ, Fernando, “Espacio Schengen: Un delicado balance entre fronteras interiores y fronteras exteriores”. *Cátedra de Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza*, diciembre de 2015. Disponible en: <<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/el-observatorio-opina.html>>.
- BIGO, Didier y GUILD, Elspeth, “Le visa Schengen: expression d’une stratégie de «police» a distance”, *Cultures & Conflicts*, nº 40-50, pp. 19-33.
- DEN HEIJER, Maarten, “Europe Beyond its borders: Refugee and human rights protection in extraterritorial immigration control” en RYAN, Bernard y MITSILEGAS, Valsamis, (coords.), *Extraterritorial immigration control, legal challenges*, Martinus Nijhoff, Boston, 2010, pp. 169-198.
- GUIRAUDON, Virginie “Before the EU border: Remote Control of the «Huddled Masses», en GROENENDIJK, Kees, GUILD, Elspeth y MINDERHOUT, Paul (eds.), *In Search of Europe’s Borders*, La Haya, Kluwer Law International, 2003, pp. 191-214.
- HESCHL, Lisa, *Protecting the rights of refugees beyond European Borders. Establishing extraterritorial legal responsibilities*, Intersentia, Cambridge, 2018.
- IZQUIERDO SANS, Cristina, “Fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 133-189.
- KESBY, Alison, “Shifting and Multiple Border and International Law”, *Oxford Journal of Legal Studies* 27, 2007, pp. 101-119.

- Kostakopoulou, Dora, “An Open and Secure Europe? Fixity and Fissures in the Area of Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm”, *European Security*, n° 19, 2010, pp. 151-167.
- MEYERS, Deborah, *Land/Rail/Marine/Air Preclearance Agreement U.S.*, Department of Homeland Security Pacific Northwest Economic Region July 24, 2017 Portland, Oregon, pp. 4-5. Disponible en <http://www.pnwer.org/uploads/2/3/2/9/23295822/deborah_meyers-_border.pdf>
- MEZZADRA, Sandro, “Citizen and Subject. A postcolonial Constitution for the European Union?”, *Situations: Project of the Radical Imagination*, Vol 1, n° 2, 2006, pp. 31-42.
- MUNGIANU, Roberta, *Frontex and non-refoulement: the international responsibility of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- SCOTT FITZGERALD, David, *Refuge beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Nueva York, Oxford University Press, 2019.

