

**SANTOS VARA, J., *La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la Unión Europea en tiempos de crisis*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, 157 pp.**

Aunque bajo una justificación de necesaria complementariedad para la realización del objetivo interno de la supresión de controles sobre la circulación interior, la intensificación de los flujos migratorios consustancial a la globalización coincidió cronológicamente con la conformación de las políticas de la Unión Europea en los ámbitos del control de fronteras, la inmigración y el asilo. En el desarrollo de lo que se configura como una competencia compartida, el énfasis en la dimensión de la seguridad del fenómeno y la consiguiente priorización del objetivo de la contención migratoria y la lucha contra la inmigración irregular se erigen, de manera incesantemente creciente, en seña de identidad de la cruda realidad que refleja la expresión de “Europa fortaleza”.

A diferencia de otros objetivos llamémosles secundarios de esas políticas -integración de los inmigrantes regulares o adecuación de la migración regular a las necesidades de nuestros mercados- en el control de los flujos migratorios la dimensión exterior reviste una importancia capital. Sin la acción exterior, la doble aspiración de las políticas migratorias europeas de impedir la entrada y de forzar la salida del inmigrante irregular constituye una misión imposible. En un ámbito singularmente sensible, caracterizado por la vulnerabilidad de quienes protagonizan la migración irregular, el desarrollo de esa dimensión exterior se caracteriza por la utilización de instrumentos regulatorios atípicos e informales y por el recurso a expedientes que persiguen la externalización geográfica (deslocalización) y funcional (subcontratación) de los controles migratorios.

Desde la Cátedra Jean Monnet en Acción Exterior de la Unión Europea de la Universidad de Salamanca, el profesor Santos Vara viene ocupándose desde hace tiempo sobre estos temas, con aportaciones siempre caracterizadas por el rigor y compartiendo a menudo reflexiones con autorizadas voces en la materia. En todas ellas late la inquietud que muchos compartimos por las dudas de compatibilidad que plantean esos procesos de flexibilización, externalización y tecnificación institucional con el respeto de las exigencias que derivan de los principios y valores democráticos proclamados como fundamento constitucional de la Unión en el artículo 2 de su tratado constitutivo.

La que aquí se comenta constituye una monografía breve que, sin ánimo de exhaustividad, se detiene en algunos de los más significativos desarrollos en los que se concreta la profundización que, durante la anterior legislatura y en aplicación del marco estratégico de la *Agenda europea de migración*, han experimentado esos procesos en respuesta al incremento de la presión migratoria que ha caracterizado la denominada crisis de los refugiados. Tras una breve introducción a modo de planteamiento y anuncio de intenciones, la obra se estructura en cuatro capítulos que culminan con unas conclusiones de carácter recapitulativo en las que se resumen las más relevantes apreciaciones ya formuladas en aquellos.

El primero de ellos está dedicado al estudio de la informalización de la dimensión exterior de las políticas de inmigración de la UE. Se entiende por tal el recurso a variados

instrumentos atípicos para impulsar y concretar la cooperación con esos terceros actores clave que para el éxito de la estrategia migratoria europea son los países de origen y tránsito. Pese a tratarse de una realidad ya presente en la etapa precedente representada por el Enfoque global de la Inmigración y la Movilidad (GAMM), la estrategia diseñada en el nuevo Marco de Asociación de 2016 refuerza la apuesta por la condicionalidad para la consecución de una colaboración con los citados países que busca, entre otras cosas, identificar compromisos en el delicado ámbito del retorno a través de pactos que evitan el más cierto y seguro expediente del tratado internacional. Figuras similares, con más enrevesadas que imaginativas denominaciones, son las que han pretendido dar forma a la cooperación en estos ámbitos con países como Afganistán, Bangladesh y, con menor éxito, con algunos Estados africanos.

La conclusión a la que llega el presente capítulo es lo que puede denominarse como la paradoja de Lisboa: el incremento del poder parlamentario asociado al sometimiento al método comunitario de las competencias de la Unión en el ámbito migratorio ha encontrado como respuesta, en la puesta en práctica de su dimensión exterior, el recurso a unos instrumentos que eluden el instrumento de los acuerdos internacionales contemplado en los tratados, y arrinconan con ello a la institución parlamentaria, que queda así privada de su función de control democrático. Y lo propio cabe decir en lo que se refiere al sometimiento de tales instrumentos al control jurisdiccional del TJUE. Queda por ver si, como defiende el autor, la solución a un problema que cuestiona las bases democráticas de la Unión puede venir de la mano de la extensión a los acuerdos informales del ámbito migratorio de las soluciones jurisprudenciales que han protegido el principio del equilibrio institucional en situaciones similares que afectaban a otros ámbitos de la acción exterior comunitaria (asunto del *MOU suizo*) o de la PESC (Asunto *Tanzania*).

El capítulo segundo se adentra en el que sin temor a equivocarse cabe calificar como el elemento estrella al que Europa confía el éxito de sus políticas migratorias: la externalización, en favor de los países de origen y tránsito y a través de medidas que incluyen actividades llevadas a cabo por la UE y sus Estados miembros en el territorio de aquellos, del control migratorio “con el objetivo de impedir el acceso de los inmigrantes irregulares y refugiados al territorio de los Estados miembros”. Con ánimo más selectivo que exhaustivo, se analizan en él tres tipos de actuaciones que son bien expresivas de las políticas migratorias europeas: en primer lugar, el conjunto de medidas puestas en marcha para restablecer los controles migratorios en Libia, un Estado fallido en el que los derechos más básicos de inmigrantes y refugiados se encuentran seriamente comprometidos; en segundo lugar, la aplicación de la renovada estrategia de condicionalidad integral, con incentivos positivos y negativos, que respecto de los países de origen y tránsito clave representa el nuevo Marco de Asociación de 2016; y, por último, la pretendida creación de plataformas regionales de desembarco para dar solución al complicado problema del salvamento de inmigrantes en el mar, propuesta de dudosa viabilidad ante el rechazo de los terceros Estados candidatos a albergarlas.

A lo largo de todo este capítulo late la preocupación por una estrategia que ha sido calificada de elusión de responsabilidades y que reviste un grave riesgo de lesión de los

derechos y garantías que se reconocen a inmigrantes y refugiados. Concluye con una visión esperanzada que, sobre la base de la jurisprudencia *Hirsi* del TEDH, defiende la responsabilidad de los Estados europeos por las eventuales violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros con su apoyo y bajo su control. A la espera del desenlace de algunos decisivos asuntos (muy especialmente, *SS* y *otros*), esa visión, compartida y defendida no hace mucho por quien suscribe estas líneas, parece sin embargo cada vez más lejana a tenor de la más reciente jurisprudencia del órgano de Estrasburgo (*Khlaifia*, *N.D.* y *N.T.* o *M.N.* y *otros*) en temas relacionados con el control migratorio en el exterior y en frontera.

El capítulo tercero centra la atención en la *Declaración* UE-Turquía de 2016, privilegiado *caso test* sobre el que apreciar las dudas e inquietudes que suscitan las comentadas estrategias europeas de informalización y externalización en el ámbito exterior migratorio. En él, el foco se pone más en la cuestión que más dudas y recelos suscitó en el momento de su adopción (el conocido como *mecanismo uno por uno* y su cuestionable compatibilidad con el principio de no devolución) que en el aspecto que a la postre más decisivo se ha mostrado en la efectiva consecución del objetivo de contención migratoria perseguida en el flanco sudoriental del espacio Schengen: la cooperación con quien, en una intencionada declaración no exenta de fundamento, acaba de ser tildado de dictador por parte de un significativo dirigente europeo para, a cambio de confesadas e inconfesables contraprestaciones, asegurar la contención de inmigrantes y refugiados. En una línea que cabe identificar con la posición defendida mayoritariamente entre la doctrina, el profesor Santos Vara mantiene que tanto por cuestiones de forma como de fondo, la *Declaración* debía ser calificada como acuerdo internacional concertado por la UE. Critica por ello, con razón, que en sus autos de 28 de febrero de 2017 el Tribunal General inadmitiera los recursos de anulación interpuestos por varios inmigrantes a los que se aplicó el citado acuerdo por considerar que se trataba de un acto adoptado por los Estados miembros y no por la Unión. Pero también, que el Tribunal de Justicia eludiera pronunciarse sobre el fondo de los recursos de casación presentados contra aquellos, así como que el Parlamento Europeo optara por la pasividad y la abstención en un asunto que comprometía sus prerrogativas.

El último capítulo se adentra en los interrogantes que plantea el creciente protagonismo asignado a la rebautizada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la construcción y puesta en práctica del andamiaje operativo -léase coercitivo- que, en cooperación con las guardias de fronteras de Estados miembros y terceros Estados, conlleva la perseguida externalización geográfica y funcional de los controles migratorios. Tras una aproximación a la transformación experimentada por *Frontex* y su papel en el llamado sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores, se hace un repaso a los diferentes instrumentos de que dispone la Agencia para desarrollar la cooperación con terceros Estados, incidiendo especialmente en los acuerdos de trabajo y abogando por un reforzamiento de su control parlamentario. Se aborda a continuación la muy delicada cuestión que suscita la asunción por parte de la Agencia de funciones de control fronterizo en el territorio de terceros Estados, a la luz tanto de la reiterada afirmación de la exclusión de responsabilidad de su personal bajo el argumento de que sus competencias lo son de mero apoyo a las funciones coercitivas de los agentes locales,

como de la cláusula de inmunidad que se incluye en los acuerdos sobre el estatuto negociados hasta la fecha. El capítulo se cierra con una referencia a dos de los aspectos más controvertidos que plantea la actuación de *Frontex* desde la óptica del respeto de los derechos fundamentales. De una parte, sin dejar de reconocer los avances aportados merced a las reformas introducidas en su reglamento, el mecanismo de denuncia individual creado en 2016 presenta demasiadas debilidades como para ser considerado un instrumento eficaz. De otra, la regulación que el denominado Reglamento sobre Fronteras Marítimas hace sobre la gestión de las actividades de interceptación y salvamento llevadas a cabo en el marco de operaciones conjuntas, especialmente en alta mar o en el territorio de terceros Estados, así como la opacidad de sus planes operativos, no aseguran plenamente el acceso al asilo y el derecho a la tutela judicial efectiva, poniendo incluso en riesgo el respeto del principio de no devolución, respecto del que el autor proclama con todo fundamento su eficacia extraterritorial.

Cuando se habla de la crisis del Estado de Derecho a la que se enfrenta la UE a menudo se olvida que no es solo la actuación en el ámbito interno de un reducido grupo de Estados miembros lo que hace que los valores del artículo 2 del TUE estén en peligro. La dimensión del reto migratorio y, por qué no decirlo, cierta debilidad ante la presión de unas corrientes iliberales y xenófobas *in crescendo*, hacen del control migratorio un objetivo absolutamente prioritario de la propia UE cuya consecución amenaza con comprometer seriamente los contrapesos democráticos y la garantía de los derechos fundamentales inherentes a los valores de la Unión. La reflexión de J. Santos Vara sobre la evolución de la faceta exterior de política migratoria en el marco de la Agenda Europea de Migración constituye una excelente aportación con la que entender las claves a las que responde dicha política y los problemas esenciales que la misma plantea. Lamentablemente, más que reducirse por estar focalizada sobre el anterior marco estratégico de la Unión en la materia, la utilidad y oportunidad de su contribución se ve acrecentada a la vista de la reforzada pervivencia de los elementos capitales de esas políticas en el denominado Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo.

**Angel Sánchez Legido**  
**Universidad Castilla-La Mancha**