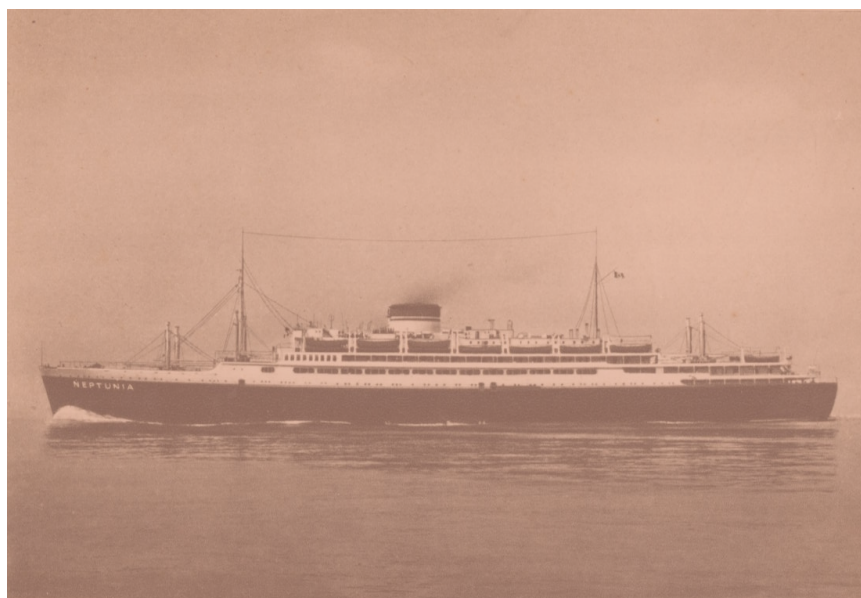


PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES



08

2020



JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW
AND INTERNATIONAL RELATIONS



ISSN 2341-0868

DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2020.18

Citation: CALVO MARISCAL, L: “CARRERA, S., SANTOS VARA, J., Y STRIK, T. (Eds.): Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2019, 323 pp.”, *Paix et Sécurité Internationales*, num. 8, 2020, pp. 571-578.

CARRERA, S., SANTOS VARA, J., Y STRIK, T. (Eds.): *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2019, 323 pp.

No cabe duda de que la llamada «crisis de refugiados», que tuvo su máximo apogeo a partir de 2015, no solo ha significado una profunda introspección de los valores fundamentales que sostienen el aparato europeo y que se basan en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales, sino que también ha tambaleado los propios pilares de la integración en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La cooperación internacional en materia de control de fronteras, inmigración y asilo se ha erigido como la opción preferida entre los Estados miembros de la UE, en ocasiones, con el pretexto de proteger la vida de las personas antes de arriesgarse a perderla en las costas adyacentes a las fronteras exteriores europeas. En efecto, la excepcionalidad atribuida a la significación del término «crisis» y la más que patente falta de solidaridad y compromiso entre los Estados miembros en esta situación, ha servido para el surgimiento de nuevos patrones de cooperación internacional con terceros países en inmigración y asilo que, si bien se basan en modelos ya nacidos durante el proceso de integración del proyecto europeo, han tenido con la crisis de refugiados un uso exacerbado, casi alejado de los fundamentos de la UE que se introdujeron con el Tratado de Lisboa.

Tenemos ante nosotros la obra *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered* (Elgar, 2019), una obra colectiva imprescindible, que se propone, precisamente, analizar de manera profunda las políticas de la UE en materia de inmigración y asilo en el contexto de la crisis de refugiados y, más concretamente, las nuevas y antiguas pautas de cooperación con terceros países de origen y tránsito de inmigrantes y refugiados. Así, se desgranar los

pormenores de lo que se conoce como la dimensión exterior de la política sobre inmigración y asilo de la UE para comprobar, primero, cómo la crisis migratoria ha supuesto un incremento del uso de instrumentos no-jurídicos desprovistos de los mecanismos de control establecidos en los Tratados de la UE a la hora de cooperar con terceros países y, segundo, cómo con ello se pone en peligro tanto los estándares propios de los derechos fundamentales y del Estado de derecho, como la semi-integración conseguida con Lisboa en las políticas incardinadas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Aún mayor es el valor de esta obra cuando viene de la mano de los Profesores Dr. Carrera, Dr. Santos Vara y Dra. Strik, quienes cuentan con un amplio reconocimiento internacional en la materia, fruto de su vasto catálogo de monografías, trabajos científicos, informes jurídicos y ponencias en lo que concierne a la política europea sobre inmigración y asilo. Prueba de ello es que esta obra se enmarca en la Cátedra Jean Monnet en Acción Exterior de la Unión Europea de la Universidad de Salamanca, otorgada por la Comisión Europea al Profesor Juan Santos Vara en 2016 (574677-EPP-1-2016-1-ES-EPPJMO-CHAIR); y reúne con claro acierto los trabajos de profesores y analistas expertos de reconocidísima proyección, que fueron objeto de un amplio debate y reflexión en el Seminario *The External Dimensions of EU Migration Policies: Effectiveness, Fairness and Rule of Law Reconsidered*, celebrado en Salamanca los días 19 y 20 de octubre de 2017 en cooperación con el Centre of European Policy Studies (CEPS) y con apoyo de la Oficina del Octavo Centenario de la Universidad de Salamanca..

Este compendio se divide fundamentalmente en dos partes. La primera (*EU External Migration Policies: New and Old Dynamics*) aborda las nuevas medidas adoptadas por la UE a raíz de la crisis de refugiados, teniendo como referencia las medidas sobre cooperación con terceros estados que ya existían en derecho europeo, para luego analizarlas a la luz de la división de competencias entre la UE y sus Estados miembros, así como de las normas sobre el Estado de derecho y los derechos fundamentales contemplados en los Tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. La segunda parte (*EU Crisis-led Patterns of Cooperation in Light of EU Rule of Law*) nos brinda el estudio de los ejemplos prácticos materiales (los instrumentos de cooperación) y subjetivos (los países terceros con los que se coopera) a través de los cuales se han materializado las medidas analizadas en la parte previa, y los efectos que

se han derivado de esa cooperación instrumentalizada a través de medidas no-jurídicas, que han ido en detrimento de los derechos fundamentales y del control democrático y judicial. Ambas partes vienen precedidas por un Capítulo 1 introductorio firmado por los tres editores de esta obra, en la que se asienta el marco conceptual en el que se desarrollan el resto de capítulos: la crisis como contexto y elemento clave que influye en el nacimiento de nuevos modelos de cooperación; el marco normativo que recoge los principios de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos como base de legitimidad a la cooperación de la UE; y la cooperación internacional con terceros países en materia de inmigración, que se ha desarrollado siempre desde una óptica securitaria y centrada en el control de fronteras, la expulsión y el retorno de inmigrantes y solicitantes de asilo.

La primera parte la abre el Capítulo del Dr. Santos Vara con el título *Soft international agreements on migration cooperation with third countries*. En ella, el Profesor analiza cómo el uso de instrumentos no jurídicamente vinculantes (memorandos de entendimiento, declaraciones conjuntas, acciones conjuntas, códigos de conducta comunes, *compacts*, etc.) por parte de la UE destinados a gestionar la inmigración en cooperación con terceros países, supone una huida del control democrático del Parlamento Europeo y de los procedimientos para la conclusión de acuerdos internacionales del art. 218 del TFUE, así como de los posibles controles judiciales del TJUE. El Dr. Santos Vara constata que, desde la crisis de refugiados, han proliferado los acuerdos informales con terceros países no solo por parte de la UE en sí, sino también por los propios Estados miembros de la UE fuera del marco jurídico europeo, y ello plantea serios desafíos para el examen democrático en la UE.

La Dra. García Andrade, profesora experta en el estudio del reparto de competencias entre la UE y sus Estados miembros en la dimensión exterior de la política migratoria, propone esta vez bajo el título *EU external competences on migration: which role for mixed agreements?*, un análisis concreto de los acuerdos internacionales, en cuya celebración participan tanto la UE como sus Estados miembros junto con uno o varios terceros países. La autora refleja cuándo, según el derecho de la UE, este tipo de acuerdos son de adopción obligatoria o facultativa, en función del reparto de las competencias entre la UE y sus Estados miembros; y concluye que los acuerdos mixtos permiten a la Unión aportar soluciones a la falta de competencias exteriores, siempre y cuando

se utilicen estrictamente en escenarios obligatorios y se respete el deber de cooperar estrechamente entre la Unión y sus Estados miembros.

El Capítulo 4 es abordado por la Dra. Strik y lleva por título *Migration deals and responsibility sharing: can the two go together?* Con él, la autora se propone analizar cómo el principio del reparto equitativo de la responsabilidad en materia de protección de refugiados es claramente menoscabado en el ámbito interno de la UE por el uso de conceptos como el de país seguro; pero también en el ámbito externo a través del recurso a los acuerdos informales de readmisión y cooperación fronteriza, con el objetivo de evitar la llegada de flujos migratorios que conlleven la responsabilidad europea en materia de protección internacional. La autora concluye que el desplazamiento hacia los terceros países de la responsabilidad de proteger a los refugiados puede tener un efecto perjudicial en los regímenes de protección de esos países que utilizarán, de la misma forma que la UE, elementos securitarios y de prevención en sus propios territorios desmantelando el principio de solidaridad a nivel global.

El Dr. González Vega titula su aportación al Capítulo 5 *Non-refoulement at risk? Asylum's disconnection mechanisms in recent EU practice*. Bajo esta rúbrica, el autor hace constar cómo la UE, paralelamente a la creación del Sistema Europeo Común de Asilo, un auténtico sistema europeo de protección internacional que abarca a refugiados *stricto sensu* y también a otras situaciones de necesidad, se han ido introduciendo mecanismos de desconexión que dificultan, primero, la aplicación jurídica de este conjunto europeo de normas de protección y, segundo, la elusión del cumplimiento del principio de no devolución, piedra angular de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. Los mecanismos que el Dr. González Vega analiza hacen referencia, sobre todo, al uso generalizado del concepto de país seguro que puede provocar que en efecto se infrinjan las obligaciones establecidas en el Convenio de Ginebra. Esta cuestión que propone el autor resulta, cuanto menos, interesante y novedosa si se traen a colación las propuestas enarboladas por el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea, un año después de la publicación de esta obra¹.

¹ «Los procedimientos fronterizos permiten acelerar el tratamiento de una solicitud, como también son motivos para acelerar el procedimiento conceptos tales como el de países de origen seguros o terceros países seguros. Las solicitudes de asilo con escasas probabilidades de ser aceptadas deben examinarse rápidamente sin necesidad de entrar legalmente en el territorio del Estado miembro. Esto sería aplicable a las declaraciones presentadas por solicitantes que

Transformation or continuity? EU external migration policy in the aftermath of the migration crisis es el título del Capítulo 6, a cargo de la Dra. Reslow, donde acomete el estudio de las principales medidas adoptadas por la UE como respuesta a la crisis de refugiados (la Agenda Europea sobre Migración, la Cumbre de la Valeta, el Acuerdo UE-Turquía y los nuevos Acuerdos de Asociación) para comprobar que la crisis no ha supuesto un cambio de paradigma en la dimensión exterior de la política migratoria de la UE, sino más bien una continuación de la misma. Según la autora, esto plantea serios problemas normativos en el momento en que no se pone solución a las repercusiones que ya se habían puesto de manifiesto en la tradicional dimensión exterior de la política europea sobre inmigración, sino que se aleja aún más de los mecanismos de control democrático y judicial que ya contempla el derecho europeo.

El Capítulo 7 titulado *Hyper-legalisation and de-legalisation in the AFSJ: on contradictions in EU external migration law*, de la Dra. Fahey, pone el broche final a la primera parte de esta obra. Con él, la autora pretende arrojar luz a la paradoja de la hiperregulación y la desregulación del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia y, después, del ámbito concreto de la inmigración. La autora entiende por el concepto de hiperregulación el incremento de la creación de instrumentos normativos con efectos jurídicamente vinculantes para los Estados miembros; y por el de desregulación, el resultado que se ha producido con algunos pronunciamientos judiciales, en los que precisamente se sacan ciertos ámbitos regulados en derecho europeo fuera del alcance de la revisión judicial, como ha sido el caso de los considerados visados humanitarios en la Sentencia del TJUE en el asunto de X y X contra Bélgica. La autora es consciente de que estas contradicciones forman parte del modo de crear legislación en el seno de la UE, algo que le preocupa en tanto en cuanto ponen en cuestión la noción básica del Estado de derecho.

La segunda parte sobre los mecanismos concretos que instrumentalizan la cooperación con terceros países en el ámbito de la inmigración, se abre con el Capítulo octavo de la analista Katharina Eisele. Con el título *The EU's readmission policy: of agreements and arrangements*, pone el foco en los acuerdos de readmisión antes y después de la Agenda Europea sobre Migración como

induzcan a error a las autoridades, procedentes de países con bajas tasas de reconocimiento que probablemente no necesiten protección o que supongan una amenaza para la seguridad nacional». Comisión Europea, comunicación relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. COM(2020) 609 final, 23 de septiembre de 2020, pp. 4 y 5.

la principal herramienta para combatir y detener la inmigración irregular. Además, la autora constata cómo los acuerdos de readmisión con terceros países van adquiriendo un patrón mucho más informal que, reconociendo su flexibilidad y facilidad de adopción, caen, de nuevo, en el riesgo de situarse fuera del control democrático del Parlamento Europeo y del control judicial del TJUE.

Los Capítulos 9, 10 y 11 tienen en común el objeto de estudio del que parten sus investigaciones: la cooperación entre la UE y Turquía y, en especial, el Acuerdo alcanzado en 2016. En primer lugar, los Drs. Carrera, den Hertog y Stefan (Capítulo 9, *The EU-Turkey deal: reversing “Lisbonisation” in EU migration and asylum policies*) realizan un análisis desde el punto de vista de la vuelta al intergubernamentalismo en materia de inmigración y asilo, propio de etapas anteriores al Tratado de Lisboa; así como de la propia «des-lisbonización» que se deriva de este acuerdo/declaración. Según los autores, se pone en cuestión el Estado de derecho y los derechos fundamentales, primero, por la forma en la que se ha llevado a cabo y, segundo por los efectos legales y prácticos que despliegan al considerar a Turquía como un país seguro. En segundo lugar, Mauro Gatti y Andrea Ott (Capítulo 10, *The EU-Turkey statement: legal nature and compatibility with EU institutional law*) aportan una interesantísima luz al debate sobre la naturaleza jurídica de este acuerdo que reflejan posiciones contradictorias en la doctrina. Para ello, los autores analizan la compatibilidad con el derecho institucional de la UE desde el punto de vista de tres escenarios distintos: la Declaración como un instrumento (jurídicamente vinculante o no) entre los Estados miembros y Turquía; la Declaración como un instrumento no jurídicamente vinculante entre la UE en sí y Turquía; y la Declaración como un instrumento que despliega efectos jurídicos que vinculan a la UE y a Turquía, centrando la problemática jurídica en este último caso. Por último, el Dr. Groenendijk (Capítulo 11, *Insights from agreements on migration between the EU and Turkey*) se sirve del Acuerdo entre la UE y Turquía de 2016 para realizar un recorrido por los acuerdos más relevantes entre ambos actores: el Acuerdo de Asociación de 1963, el Acuerdo UE-Turquía de Readmisión de 2013 (estos dos jurídicamente vinculantes), el Diálogo para la liberalización de visados para nacionales turcos, y el último y más polémico, la Declaración UE-Turquía de 2016.

Los Capítulos 12, 13 y 14 analizan la cooperación entre la UE con otros países africanos, cada uno con diferentes instrumentos específicos, pero con la misma perspectiva de promover la gestión de la inmigración irregular. La Dra. Panizzon (Capítulo 12 *The EU-Jordan compact in a trade law context: preferential Access to the EU market to “Keep Refugees in the Region”*) aborda una laguna que no ha sido ampliamente abordada en relación al vínculo entre las políticas comerciales y de empleo de los refugiados y sus implicaciones en el derecho comercial de la OMC, a través del análisis concreto de la legalidad de las preferencias comerciales del Pacto entre la UE y Jordania en el marco de la legislación comercial de la OMC y la política de vecindad de la UE. En el Capítulo 13 (*Mobility partnerships: a tool for the externalisation of EU migration policy? A comparative study of Morocco and Cape Verde*), Fanni Tittel-Mosser pone el foco en las Asociaciones de Movilidad con Marruecos y Cabo Verde. La autora analiza la relevancia jurídica y política de estas Asociaciones de Movilidad y el papel que tienen las autoridades marroquíes y de Cabo Verde en la gestión de la inmigración y el control de fronteras para constatar que, efectivamente, estas dos Asociaciones de Movilidad se utilizan como una herramienta más para la externalización de la política europea sobre inmigración. Ilke Adam y Florian Trauner abordan en el Capítulo 14 (*Ghana and EU migration policy: studying an African response to the EU’s externalisation agenda*) la cooperación entre la UE y Ghana en la gestión de los flujos migratorios, para comprobar que esta cooperación constituye también un elemento externalizador de la política europea sobre inmigración y asilo hasta el punto de que Ghana, ha reformado su propio sistema de gestión de la inmigración debido a la ingente financiación que ha recibido por parte de proyectos de la UE.

Los últimos dos Capítulos de esta segunda parte y, por tanto, de la obra que estamos recensionando, son los dedicados al enfoque securitario de la política migratoria de la UE en su dimensión exterior. En primer lugar, Gomez Arana y McArdle (Capítulo 15 *The EU and the migration crisis: reinforcing a security-based approach to migration?*) exponen los argumentos que redundan en la consideración de la UE como una Europa Fortaleza, que requiere la protección securitaria necesaria para hacer frente a las «amenazas externas», como es considerada la inmigración en este caso. A través de un profundo análisis jurídico de la operación en sí y de sus objetivos, los autores abordan la Operación EUNAVFOR Med SOPHIA, creada en el marco de la Política

Común de Seguridad y Defensa de la UE para responder a la situación en el Mediterráneo. Los autores llegan a la conclusión de que esta respuesta securitaria no aborda el objetivo humanitario de proteger la vida de quienes se ven forzados a migrar ni está en línea con el discurso humanitario de la UE. El Capítulo 16, último de esta obra y titulado *Extraterritorial immigration control, preventive justice and the rule of law in turbulent times: lessons from the anti-smuggling crusade*, viene de la mano del Dr. Mitsilegas, y en él se aborda también la creciente securitización de la gestión de la inmigración y el asilo, pero en esta ocasión desde la perspectiva de los mecanismos de extraterritorialización de los controles migratorios. En este Capítulo, V. Mitsilegas trata de ofrecer una tipología de esos mecanismos de respuesta a las nuevas amenazas centradas en el tráfico de seres humanos, centrándose concretamente en la criminalización de las ONGs por su labor humanitaria consistente en el rescate de inmigrantes en el mar; y en la creciente militarización de las fronteras a través de operaciones navales como la EUNAVFOR Med SOPHIA. El autor aborda también la extraterritorialización del control de la inmigración extendida a los acuerdos europeos de cooperación interinstitucional y hacia la cooperación con terceros Estados. El Dr. Mitsilegas concluye que esta extraterritorialización contribuye a la intensificación del paradigma de la «justicia preventiva» entendido este como el ejercicio del poder con el fin de desviar los flujos migratorios que se dirigen al territorio de los Estados miembros de la UE, impedir por tanto su entrada y mantener a los migrantes lo más lejos posible de la frontera de la UE.

Queda más que patente la extraordinaria pertinencia de esta obra, que con sumo rigor científico reúne en sus capítulos el análisis de las nuevas y antiguas pautas de cooperación internacional con terceros países, y arrojan luz desde los principios constitucionales del Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales a un entramado tan confuso como actual de la dimensión de la política exterior de la UE. Por lo que desde aquí queremos finalizar con la recomendación encarecida de leer, analizar y disfrutar de esta obra que generosamente nos traen los Doctores Carrera, Santos Vara y Strik.

Lorena Calvo Mariscal
Universidad de Cádiz

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

08
2020

JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

SOMMAIRE / Janvier -Décembre 2020 / N° 8

IN MEMORIAM

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ

In Memoriam Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Former President of the European Court of Justice. A Biographical Note (1946-2019)

ÉDITORIAL

Ricardo ARREDONDO

The Age of Disorder: Global Governance in COVID Times

ÉTUDES

Teresa FAJARDO DEL CASTILLO

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: a Soft Law Instrument for Management of Migration Respecting Human Rights

Ángel RODRIGO HERNÁNDEZ

Between Grotius and the *pro communitate* Principle: The Limits to the Principle of Freedom of the Seas in the Age of Marine Global Commons

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

An Analysis of Integrated Management of the External Borders of the European Union

María AVELLO MARTÍNEZ

Human Rights and Gender Aspects in United Nations Peacekeeping Operations Mandates: How did they sneak in?

Nora SEDIKKI

Répenser la responsabilité en affaires dans un monde globalisé

Jorge URBANEJA

The European Union-Turkey Cooperation on Migration matters: Towards a Review of the Migratory Statement of 18 march 2016

Michel REMI NJIKI

Le statut juridique des étrangers dans l'Union européenne: Le cas des ressortissants camerounais

Anass GOUYEZ

Les défis sécuritaires de la région sud-ouest de la méditerranée : vers une vision globale et intégrée

NOTES

Najib BA MOHAMED

Exigences de la sécurité sanitaire, crise du multilatéralisme et implications géopolitiques

Joan David JANER TORRENS

Migrant Search and Rescue Operations in the Mediterranean by Humanitarian Organizations: Migrant Smuggling or Humanitarian Assistance?

Helena TORROJA MATEU

Reflections on the 'Statement on the Lack of Foundation on International Law of the Independence Referendum that Has Been Convened in Catalonia' on the occasion of its third anniversary

Jorge QUINDIMIL

Technology Transfer, International Law And Protection of Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction: Key Issues for a New International Agreement

Taoufik EL MARRAKCHI

Les enjeux stratégiques actuels de la Russie en Méditerranée: analyse rétrospective et prospective

María Esther JORDANA SANTIAGO

The European Union Fight against Trafficking of Human Beings: Challenges of the Victim's Statute

AGORA

Antonio LAZARI

Las redes y el écart: reflexiones al margen de la lectura de «El Estado de derecho y la Unión Europea»

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ – Lorena CALVO MARISCAL

Presentation of Research Results: R&D Project 2015-2019 "Spain, Security and European External Borders in the Strait of Gibraltar Area" (DER2015-68147-R)

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

TABLEAU D'ÉQUIVALENCE DES POSTES UNIVERSITAIRES

