

S. CARRERA, J. SANTOS VARA y T. STRIK (eds.): *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (U. K.), Massachusetts (EE.UU.), 2019, 323 págs.

La extraordinaria, dadas sus proporciones, oleada migratoria, que supuso la afluencia, desde 2015, de millón y medio de seres humanos, los cuales, huyendo de la situación que se vive en Afganistán, Irak, Libia, Siria, el Magreb y el África subsahariana, han buscado refugio y asilo en el territorio europeo, supuso para la Unión la necesidad de enfrentarse a un problema de gestión, acogida e integración, de magnitud inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Dicho movimiento migratorio, de proporciones desconocidas, ha provocado una crisis de legitimidad de la Unión, ya que, a pesar de los avances experimentados en la determinación de un consistente sistema europeo común de protección internacional, que trata de aunar, en difícil equilibrio, la seguridad y la garantía de los derechos, lo cierto es que el mismo se ha visto desbordado por la afluencia masiva de demandantes de protección internacional. Tal sistema ha visto frenada su aplicación por parte de los Estados, los cuales han propiciado una interpretación restrictiva del mismo; al tiempo que su incompleta puesta en práctica.

Plenamente conscientes de esa realidad, un amplio elenco de autores, coordinados por Sergio Carrera, Juan Santos y Tineke Strik, han analizado, de forma ejemplar, cómo las políticas diseñadas por la Unión para la gestión externa de las migraciones, las cuales comprenden un vasto y diversificado complejo de instrumentos políticos, jurídicos y financieros en el ámbito de la cooperación con terceros países, se han visto sacudidas por dicha crisis, la cual ha puesto en tela de juicio la aplicación racional de los principios inspiradores de la cooperación, incorporados al derecho de la Unión tras la última reforma de los Tratados efectuada en Lisboa.

El resultado no ha sido otro, como en el libro se pone reiteradamente de manifiesto, que el socavamiento de la legitimidad de la Unión en un ámbito de interés estratégico para la misma. No en vano, la política exterior y de seguridad de los Estados miembros ha tensionado, cuando no desbaratado, la incipiente política migratoria común auspiciada por las instituciones europeas, reorientándola, fundamentalmente, al sellado de las fronteras exteriores, y a la expulsión (exigencia de retorno y readmisión) de los migrantes irregulares, tal y como, paradigmáticamente, puso de manifiesto el *Acuerdo con Turquía, de 18 de marzo de 2016*.

El pretexto, cínicamente esgrimido, ha sido detener la entrada de terroristas vinculados al yihadismo, y evitar el fomento de la inmigración por

causas económicas, que no políticas. Dicho acuerdo, que, en la actualidad, ha frenado las llegadas a través del Egeo, como también lo ha hecho, en relación con Italia, el implícito o secreto suscrito con los bandos contendientes en la guerra civil libia, ha supuesto, de forma muy criticable, la externalización y extraterritorialización de los controles migratorios que debería realizar la Unión, hecho este que impide a los potenciales refugiados apelar a su derecho a no ser devueltos a su país de origen o residencia, precisamente por no tener aún la condición de refugiados. Todo ello, al actuar en menoscabo de los derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana, reconocidos en la Carta, tal y como muy bien se pone de manifiesto en este libro, ha llevado a cuestionar la vigencia de los valores europeos y la perdurabilidad misma de la Unión, en tanto que «Comunidad de Derecho».

El ensayo y puesta en práctica de instrumentos de cooperación, ajenos o externos a los Tratados, con terceros Estados, ha supuesto un desafío y un ataque directo contra los esfuerzos desplegados, hasta el presente, por el derecho de la Unión, tendentes a «constitucionalizar», esto es, a someter a los principios propios de la democracia y el Estado de derecho, con especial referencia a los derechos fundamentales, la dimensión externa de la política migratoria común. Tales instrumentos, tal y como en esta obra se pone continuamente de manifiesto, suponen, en suma, la interposición de un obstáculo más en el proceso de integración europea, al tiempo que se muestran como un factor evidente de desintegración de una política en relación a la cual la Unión se ha dotado trabajosamente de competencias.

Ciertamente, si no se avanza en pos de una mayor integración efectiva en la materia o, lo que es lo mismo, en la federalización efectiva de unas políticas que solo cabe abordar, eficazmente, como demanda la globalización, desde una perspectiva común europea, desprovista de enfoques miopes e insolidarios y, por tanto, inspirada en los valores y principios sobre los que se funda el proyecto político europeo, este quedará huérfano irremisiblemente de un elemento constitutivo necesario, sin el cual perderá toda consistencia. La adición de elementos intergubernamentales, marcada por la contraposición constante de intereses nacionales, está impidiendo el desarrollo efectivo de una *política común de inmigración* (art. 79 TFUE), de la que Europa hoy carece.

De esta rica problemática se hacen eco, de forma exhaustiva y minuciosa, los autores que participan en la redacción de un libro riguroso y ameno en el que se estudian, desde múltiples perspectivas, los instrumentos aplicados, tanto por la Unión como por los Estados miembros, a fin de hacer realidad la dimensión externa de tales políticas, con sus luces y sus sombras. En este sentido, las aportaciones de Santos Vara, García Andrade, Strik, González Vega, Reslow y Fahey son tan ilustrativas como elocuentes. Por su parte, el examen de las respuestas concretas y específicas, los nuevos instrumentos desarrollados

al margen del derecho de la Unión, tras la crisis humanitaria sobrevenida en 2015, son atentamente valorados por Eisele, Carrera, Den Hertog, Stefan, Gatto, Ott, Groenedijk, Panizzon, Tittel-Mosser, Adam, Trauner, Gómez Arana, McArdle y Mitsilegas.

El resultado es una obra de necesaria consulta, que ofrece una visión muy completa de una problemática que está dando lugar a unos desarrollos particularmente inquietantes: los que han llevado a convertir, en unos pocos años, los rudimentos de una política migratoria común en una insolidaria y egoísta política de seguridad promovida por los Estados europeos.

*José María Porras Ramírez*  
Universidad de Granada