

VALLE GÁLVEZ, A. (Director), ACOSTA SÁNCHEZ, M. y REMI NJIKI, M. (Coordinadores), *Inmigración, seguridad y fronteras: Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Dykinson, Madrid, 2012, 474 págs.

Por Juan Manuel Rodríguez Barrigón

En la *Serie de Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz* se enmarca la obra que es objeto de reseña en estas líneas, que se destina al estudio de problemas de notable interés en las sociedades contemporáneas como son las migraciones y la seguridad. No obstante, estos aspectos generales se particularizan en relación con un área geográfica que se identifica de forma general como el Estrecho de Gibraltar, donde confluyen fundamentalmente competencias de España y Marruecos, y a través del cual se hacen efectivos los flujos migratorios irregulares procedentes de África con destino a Europa.

No cabe duda de que las relaciones de vecindad entre estos Estados presenta singularidades a lo largo de la historia que se derivan de la circunstancia de compartir fronteras tanto en espacios terrestres como marítimos, pero en relación con estas materias se encuentran actualmente ampliamente mediatizadas por la pertenencia de España a la Unión Europea. Estas cuestiones son objeto de atención en la obra que se divide formalmente en dos partes claramente identificadas.

La primera queda centrada en el análisis de algunos problemas centrales que están en presencia, a los que se otorga una orientación hacia componentes normativos del área de recepción de las migraciones que se producen a través de esta área. Se inicia la misma con los componentes de orden penal que se han introducido recientemente en España relacionados con este fenómeno. El autor (J.M. TERRADILLOS BASOCO) toma como punto de partida las reformas del Código Penal promulgadas el año 2010, y plantea los aspectos de política criminal que subyacen a las mismas, enfatizando que se encuentran estrechamente asociados a unos movimientos y presiones migratorias que cuyas motivaciones se derivan de causas económicas. Se vinculan críticamente la tendencia al endurecimiento de las políticas migratorias a través de la legislación de extranjería con reformas penales que manifiestan también estas características. Esto se pone especialmente de manifiesto tanto a través de la regulación material de delitos como la trata de seres humanos o los delitos contra derechos de los trabajadores migrantes, como en la controvertida sustitución de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad por la expulsión del extranjero que no resida legalmente en España.

La dimensión intercultural de las migraciones es también contemplada de forma particular en una contribución que se orienta al estudio de la integración de los inmigrantes en una sociedad como la española (y de la que es autora S. ACUÑA GUIROLA). El pluralismo que imprime este fenómeno impregna la convivencia en las sociedades de recepción que se ven sometidas a un multiculturalismo que debe encontrar acomodo a través de los valores democráticos y el necesario respeto por los Derechos Humanos. Especial interés se otorga a la libertad religiosa, que fundamenta en

buena medida este pluralismo, pero que debe exigir una intervención garantista por los poderes públicos desde la neutralidad. Las dificultades que se generan en las sociedades europeas son patentes y no hay un modelo suficientemente asentado aún para organizar un conjunto de problemas que se destacan a lo largo del capítulo.

Una dimensión jurídico-positiva más intensa se advierte en el componente de integración de los inmigrantes a través de la función que se encomienda a la Administración Pública. Con una caracterización propia del Derecho Administrativo, la autora (M. ZAMBONINO PULITO) aborda el alcance que se otorga a la función pública de integración de los inmigrantes. La incorporación a la legislación española sobre extranjería genera problemas de sobresaliente interés en la medida en que otorga facultades para hacer efectivos los derechos que se reconocen a los extranjeros. Una aproximación a los mismos bajo esta perspectiva diseña una función pública de integración que imbrica a los poderes públicos y a las administraciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, a las que se dirigen mandatos que son de aplicación a todas las políticas y servicios públicos, así como un deber de colaboración y coordinación con los Ayuntamientos. Esta caracterización general se acompaña del análisis de las medidas particulares para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos a los inmigrantes.

No obstante, el contenido regulatorio de estos aspectos no queda impregnado del objetivo con nitidez en la medida en que esta función pública aparece fundamentalmente orientada al desarrollo de las medidas de control y sanción de los inmigrantes ilegales. En esta línea, resulta especialmente criticada la insuficiencia de la coordinación, cooperación y colaboración; aun así, se hace notar la presencia de mecanismos de coordinación administrativa que tienen especial interés para el adecuado ejercicio de competencias por parte del Estado y de las de las Comunidades Autónomas, pero en opinión de la autora no plasman de forma completa la coordinación de los poderes públicos. La conclusión validada por la exposición de que en las normas estatales no está materializado de forma completa el objetivo de integración de los inmigrantes se fundamenta en la carencia de medios para que las Administraciones públicas realicen este propósito, que se hace notar también en las regulaciones dispuestas por las Comunidades Autónomas.

Una visión aplicativa, necesaria en este campo, es aportada en el análisis que se realiza desde la experiencia del ejercicio de la abogacía (por E. SAGARRA I TRIAS), resaltándose algunas dificultades en la interpretación de las normas y su incorporación en el sistema jurídico internacional. Destaca, con un alcance más amplio, la reflexión sobre una evolución posible de las normas de extranjería que supere la tradicional percepción temporal de los movimientos migratorios.

Estas transformaciones de la realidad migratoria se constatan en la evolución de la legislación sobre extranjería y las importantes diferencias de percepción sobre las políticas que afectan a la población migrante. La práctica constitucional española resulta de interés en relación con los derechos y libertades de los extranjeros, y a ello se destina un capítulo particular en esta obra. El autor (J.M. LÓPEZ ULLA) toma como punto de partida del análisis las reformas operadas en el año 2009 para analizar de forma particular algunos derechos de sobresaliente entidad como el derecho de sufragio o la reagrupación familiar, que presentan una entidad constitucional relevante, no sólo en

relación con el alcance de los derechos políticos, sino también sobre la interpretación de los derechos fundamentales reconocidos a los extranjeros en la Constitución Española sobre la que confluyen necesariamente normas internacionales. En esta línea, se estudian asimismo las decisiones más recientes del Tribunal Constitucional sobre el alcance de los derechos y libertades de los extranjeros.

En este mismo orden, pero bajo una perspectiva propia de la Unión Europea, el análisis de la reagrupación familiar encuentra en el sistema europeo un campo de estudio que se hace actual. Así, el autor (J. M. CORTÉS MARTÍN) toma una perspectiva sobre el soporte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que se aprecian rasgos expansivos sobre la libertad de circulación reconocida a los nacionales de los Estados miembros para comprender dentro de la misma a miembros de la familia que ninguna nacionalidad de la Unión. Estando ligado en la evolución normativa y jurisprudencial este derecho de reagrupación al ejercicio de la libre circulación de personas, la tendencia en nuestros días está marcada por la disociación de las libertades clásicas comunitarias para imbuir este derecho en el marco de la ciudadanía de la Unión. Igualmente se contempla esta faceta de la extranjería en relación con los nacionales de Estados terceros que pretenden agruparse con los miembros de sus familias en territorio de un Estado de la Unión, incardinándose en la evolución normativa europea consecuente con la asunción de competencias en este campo.

Precisamente estas modificaciones de los textos fundacionales de la Unión Europea incorporaron la configuración de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que hace perceptibles resultados normativos de sobresaliente importancia. El llamado “Programa de Estocolmo” acordado por el Consejo Europeo en 2009 constituye el punto de partida para un capítulo que aborda los significativos cambios que se producen en los últimos años sobre las materias relacionadas con las migraciones. La autora (T. FAJARDO CASTILLO) aborda de forma particularizada las reformas institucionales que se operan para reforzar las estructuras destinadas a dar cumplimiento a los objetivos marcados en aquel Programa, así como los consecuentes con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Más importancia se otorga en el estudio, lógicamente, a las medidas acordadas para reforzar las fronteras exteriores y luchar contra la inmigración ilegal, así como al fomento de la ciudadanía y de los derechos fundamentales. En esta línea, se analizan algunas facetas fundamentales como el reforzamiento de las medidas de aplicación normativa, así como las relacionadas con la seguridad, y las acciones destinadas a la combinación compleja de elementos de control sobre las fronteras y la solidaridad con los Estados de origen de las presiones migratorias, materias que en el futuro deberán ser objeto de un tratamiento más intenso a pesar de las dificultades que se hacen perceptibles.

Esta incidencia del Derecho de la Unión en las normas migratorias de los Estados miembros ha promovido en los últimos años reformas legislativas importantes en el ordenamiento español. La mencionada reforma del año 2009 sobre la Ley Orgánica 4/2000 es objeto de análisis en la obra bajo la perspectiva de la incorporación al sistema español de estas normas europeas. La autora (S. IGLESIAS SÁNCHEZ) pone una atención especial en aspectos que influyen de una forma particular en las condiciones de residencia de los extranjeros en los Estados de la Unión, como ocurre con el reconocimiento del estatuto de residente de larga duración o la reagrupación de los familiares, así como las condiciones de admisión y residencia de estudiantes,

investigadores y trabajadores con elevadas cualificaciones profesionales. Con todo, el pormenorizado examen de estas reformas pone de relieve una europeización de la política de extranjería española, especialmente en campos que benefician a la integración de los inmigrantes.

Esta parte destinada al estudio general de la legislación española y europea sobre migraciones, y a algunos problemas estructurales relacionados con las migraciones hacia España, se ve acompañada de otra en la que se abordan de forma específica problemas de cooperación en esta área del Estrecho en sectores como la inmigración, la seguridad y el desarrollo. En esta parte segunda se combinan en consecuencia aspectos que presentan elementos de conexión con las migraciones internacionales orientados a una zona en la que se establece una conexión intercontinental con graves desequilibrios de desarrollo económico y social que hacen inexcusable una cooperación compleja.

Esta queda puesta de manifiesto en el análisis general de las relaciones hispano-marroquíes realizado por C. JIMÉNEZ PIERNAS, que pone de manifiesto las dificultades para entroncar los intereses nacionales en la proyección de una política exterior europea como uno de los elementos determinantes del desarrollo de estas relaciones, como se ha puesto de manifiesto en algunos episodios de fricción que se han vivido en los últimos años. Para ello propone que las mismas se fundamenten no sólo en elementos disuasorios, sino especialmente sobre la construcción de elementos de seguridad y prosperidad en ambas partes que no sean contemplados exclusivamente bajo una perspectiva económica para poder comprender también una dimensión política orientada a la consolidación de modelos democráticos y de Estado de Derecho.

Los componentes económicos de estas relaciones han tenido en la pesca uno de los sectores de cooperación más intensa para los intereses de ambas partes. Su estudio es inevitable por las condiciones de proximidad geográfica y los intereses que están en presencia para ambas partes. Sin embargo, esta materia se encuentra sometida al régimen de la política pesquera de la Unión Europea en la que se introducen factores de complejidad que el autor (J.M. SOBRINO HEREDIA) desgana para concluir que la cooperación en esta materia realiza aportaciones de notable interés para ambos lados del Estrecho.

Mayores dificultades suscita, sin embargo, la cooperación en relación con los territorios españoles en África que analiza el director de la obra (A. DEL VALLE GÁLVEZ). A la posición jurídica de estos territorios en el sistema español se contraponen reivindicaciones territoriales por parte de Marruecos, pero en las que están presentes también posibles influjos de las relaciones con la Unión Europea con programas de desarrollo regional o de protección medioambiental. La conclusión contiene interesantes propuestas destinadas a especificar el régimen legal de estos territorios mediante la diferenciación entre las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla de otros territorios de soberanía española.

Es significativo el enfoque general que tiene esta obra en relación con las condiciones que impone la pertenencia de España a la Unión Europea, que influye decisivamente sobre el contexto en el que se produce la cooperación entre ambos Estados. En un contexto de profundización, la proposición de otorgar un “estatuto avanzado” a las relaciones de Marruecos con la Unión Europea son objeto de atención

en dos capítulos aportados por C. MARTÍNEZ CAPDEVILA y M.A. CEPILLO GALVÍN) en los que se analizan las posibilidades abiertas de progresar en las mismas a través de nuevos avances más allá de lo establecido en el Acuerdo de Asociación y en el marco de la Unión por el Mediterráneo. Ambos marcos son objeto también de análisis bajo perspectivas diferentes tanto por las posibilidades que abre el proceso de Barcelona para los entes regionales (capítulo redactado por A. MORILLAS FERNÁNDEZ) como por la presencia de una cláusula democrática y de respeto por los derechos humanos en el Acuerdo de Asociación con Marruecos (capítulo elaborado por M^a.C. MUÑOZ RODRÍGUEZ).

Los aspectos singulares de las migraciones también son contemplados en esta obra colectiva, contemplándose interesantes aportaciones tanto en relación con la política marroquí de lucha contra la migración ilegal (por R. EL HOUDAIGUI), como la integración de los nacionales marroquíes en España (I. MARRERO ROCHA), la función que desarrollan las organizaciones no gubernamentales en este sector de cooperación (por I. GONZÁLEZ GARCÍA y A. DEL VALLE GÁLVEZ), los aspectos operativos de la cooperación en la lucha contra los tráficoos ilegales (por C. ECHEVERRÍA JESÚS), las relaciones hispano-marroquíes en el marco de las relaciones estratégicas de políticas migratorias de la Unión Europea (por M. REMI NJIKI), o los problemas de desarrollo subyacentes en los movimientos migratorios con origen en el África subsahariana (por A.M. EL MOUDEN).

Finalmente, otros componentes como la seguridad internacional en el estrecho o la incidencia futura del cambio climático en el área del Mediterráneo son también analizados en sendas contribuciones aportadas por M.A. ACOSTA SÁNCHEZ y J. VERDU BAEZA.

En suma, el libro que se reseña en estas páginas constituye una importante aportación a los estudios sobre migraciones internacionales en lengua castellana en el que se abordan de forma particularizada los problemas relacionados con la seguridad y los movimientos migratorios en la zona del Estrecho de Gibraltar. Es interesante la estructuración de la misma comenzando por un tratamiento general de las cuestiones generales que suscitan para España y la Unión Europea el fenómeno migratorio, y que desde un punto de vista normativo presenta una apreciable actualidad no sólo a la luz de la evolución normativa que se produce en los últimos tiempos, sino también por los debates inacabados que se suscitan en torno a la integración de los extranjeros en las sociedades europeas, y especialmente en España. No menos relevante es la aproximación que se realiza a la cooperación entre los Estados español y marroquí sobre aspectos relacionados con las migraciones, la seguridad y el desarrollo, que constituyen las claves fundamentales para el estudio de esta materia, y especialmente cuando se realizan análisis que facilitan la comprensión de las mismas desde posiciones que no son europeas, y sin rehuir problemas subyacentes a las relaciones que tienen como soporte reivindicaciones territoriales.

Esta ordenación sistemática general encierra diferentes estudios en los que, bajo una perspectiva multidisciplinar, se contemplan estos problemas fundamentales. Aun cuando pudiera observarse en una primera aproximación una aparente dispersión material, tal vez justificada por recoger aportaciones de diferentes proyectos de investigación, los resultados del conjunto de la obra responden a un esquema analítico

coherente que facilita al lector una comprensión amplia de los problemas que están en presencia en el objeto de estudio, lo que hace recomendable su lectura como soporte formativo o de investigación en este sector tan relevante para la Sociedad Internacional en nuestros días.

Juan Manuel Rodríguez Barrigón
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Extremadura