

PI LLORENS, M., y ZAPATER DUQUE, E., (coordinadoras), *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2014, 224 páginas.

El libro que se reseña es una obra colectiva que pretende aportar luz en relación con, según expresan las propias coordinadoras en la presentación, “el heterogéneo entramado orgánico” que supone la diversidad de agencias europeas que actúan en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) y en concreto en su vertiente externa.

La obra tiene un primer capítulo en el que el Dr. Santos Vara estudia el marco jurídico-político de la dimensión exterior de las agencias que operan en el ELSJ, para lo que respecto de cada una de ellas analiza si dispone o no de personalidad jurídica internacional, aspecto que determinará si puede o no actuar de forma independiente en las relaciones internacionales; también detalla los instrumentos de los que disponen para su proyección exterior; así como si están sujetas a controles democráticos y/o jurídicos. El resultado es la visualización de unas situaciones no uniformes, que comportan variedad de actuaciones y de situaciones. Su proliferación, sus variados cometidos y competencias, son aspectos que añaden incertidumbre a la gestión de la acción exterior de la UE y pueden perjudicar su coherencia. El autor considera que sería deseable aumentar la coordinación interna entre las agencias, que la proyección exterior de las mismas debería ser coherente con la acción exterior de la Unión en su conjunto, y puesto que el control democrático es necesario al actuar en ámbitos relacionados con los derechos humanos sería una buena iniciativa que prosperase la creación de un subcomité dentro de la Comisión LIBE.

Tras esta primera contribución, que sirve para situar al lector y mostrarle la complejidad de la situación, la obra se divide en dos grandes apartados, el primero en el que se aborda la acción exterior de las agencias con responsabilidad en actividades operativas tales como Frontex, Eurojut y Europol; y el segundo en el que se analizan otras agencias que también operan en el espacio de libertad, seguridad y justicia pero que carecen de dicha responsabilidad, tales como el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA).

La Dra. Francina Esteve Garcia presenta distintas propuestas a fin de mejorar la transparencia, gobernanza, eficacia, coherencia de funciones y rendición de cuentas de Frontex, agencia intergubernamental y supranacional al mismo tiempo. La autora del capítulo dedicado a dicha agencia considera que si bien de una parte el Tratado de Lisboa y la reforma del Reglamento de Frontex han supuesto una mejora por ejemplo al adoptarse éste a través del procedimiento legislativo ordinario e incorporar, a instancias del Parlamento europeo, acciones para fortalecer, garantizar y promover el respeto de los derechos humanos tanto en las acciones ad intra como ad extra que lleva a cabo la agencia. De otra Frontex sigue siendo una agencia opaca cuyas actividades reales siguen sin trascender al público persistiendo ambigüedad por ejemplo en relación con el reparto de la responsabilidad en las acciones de sus agentes. A pesar de que sus actos puedan

tener efectos vinculantes no existe un verdadero control político y jurídico de sus efectos.

Los siguientes dos capítulos se complementan entre sí, pues el elaborado por la profesora Mirentxu Jordana Santiago analiza Eurojust desde una vertiente más teórica, mientras que Juan Antonio García Jabaloy aporta la visión práctica de dicha agencia tras su experiencia en la misma como miembro nacional de España durante varios años. Su naturaleza híbrida entre intergubernamental y de integración marca su estructura, funcionamiento y el ejercicio de su acción exterior. Una acción exterior que se desarrolla a través de un procedimiento especial que se desmarca del establecido en los tratados y en el que no interviene la Comisión y hay una ausencia de control directo por parte del Parlamento. Los acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes que rigen su acción exterior comportan que pueda considerarse que goza de un cierto grado de subjetividad internacional. Coinciden ambos autores en señalar que uno de los problemas o controversias que presentan dichos acuerdos se refiere al intercambio de datos, materia esencial de los mismos. El Tratado de Lisboa ha sentado las bases para una reforma de Eurojust a través del procedimiento legislativo ordinario con la que se pretende aumentar su gobernanza, eficiencia, participación del Parlamento y acotar claramente el ejercicio de su acción exterior la cual actualmente deriva de las necesidades operativas.

Esta primera parte del libro se cierra con dos contribuciones que analizan la acción exterior de Europol y su vinculación con la transferencia de datos, la primera elaborada por la profesora Cristina BlasiCasagran y la segunda por Alba Bosch Moliné miembro de la Oficina del Supervisor de Datos de la UE. Ambas autoras coinciden en sus análisis y en resaltar que la progresiva expansión de la acción de Europol más allá de las fronteras de la UE comporta riesgos en la transferencia internacional de datos personales. El equilibrio entre la protección de datos y la seguridad adquiere una relevancia particular, y el hecho de que la celebración de acuerdos operativos que permiten el intercambio de datos personales únicamente se haga con países terceros que cumplan con un régimen de protección adecuado a los estándares de Europol ha comportado la exportación del modelo de la agencia, pues varios países han modificado sus legislaciones, y consecuentemente repercutido positivamente en la política exterior de la UE. No obstante, el acuerdo TFTP plantea una situación diferente. Presenta diferentes estándares de protección, se plantean dudas acerca de su aplicación, e incertidumbres acerca de su futuro más allá de agosto de 2015. Como indica Alba Bosch, tanto la reforma de Europol como una nueva versión del TFTP se decidirán en un momento clave para la privacidad y los datos personales en la Unión, cuando se esté debatiendo la reforma del marco legal de protección de datos de la UE, si bien lo más adecuado sería primero reformar el marco europeo y posteriormente los instrumentos específicos, la lógica no entiende, a veces, de intereses y prioridades políticas.

Como ya he señalado la segunda parte del libro está dedicada a tres agencias que operan en el ELSJy cuya contribución a los objetivos del mismo resulta claramente relevante.

En primer lugar las Dras. Claudia Jiménez y Anna Ayuso exponen la razón de ser, y la cooperación con terceros, del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. La UE ha abordado este tema desde una perspectiva integral y atendiendo al principio de responsabilidad compartida entre todos los actores implicados. Si bien sus competencias ad extra están muy acotadas, el OEDT goza de una amplia presencia e influencia internacional. En la relación de experiencias de colaboración del Observatorio con organizaciones internacionales o terceros países, se señala que la intensidad de las mismas varía según el grado de coincidencia de los mandatos de cada organización internacional o la vinculación del tercer país con la Unión. Como indican las autoras, “sin haber sido creada en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, resulta una pieza imprescindible del mismo, en tanto que soporte básico para la lucha contra el narcotráfico e indirectamente la delincuencia organizada o el blanqueo de capitales”.

Según expone la Dra. Esther Zapater Duque, tras valorarse diferentes opciones, finalmente se optó porque la Oficina Europea de Apoyo al Asilo tuviese el carácter de agencia descentralizada. Su reciente creación dificulta que pueda valorarse la efectividad e idoneidad de sus políticas y capacidades que se encuentran en fase de implementación. Su razón de ser y principal objetivo radica en apoyar y coordinar las acciones de los Estados en la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), y en ello va a ser imprescindible la actuación exterior de EASO. Una actuación que ha visto definidas sus prioridades en la primera Estrategia de acción exterior de la agencia adoptada a principios de 2014.

El último de los capítulos se dedica a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuya acción exterior se dirige exclusivamente a la cooperación con otras organizaciones internacionales de derechos humanos, con el objetivo de establecer sinergias y evitar solapamientos innecesarios. El capítulo elaborado por la Dra. Montserrat Pi pone de relieve el papel particular y destacado que tiene para la Agencia su relación con el Consejo de Europa, que se manifiesta, entre otros, en la participación permanente de dicha organización en los órganos de la Agencia y en la existencia de un tratado internacional celebrado por la Unión Europea para regular esta cooperación. De esta manera, la FRA contribuye a la consolidación de un espacio europeo de derechos fundamentales junto con la organización que durante más de 50 años ha sido el referente básico en esta materia. La FRA coopera también con otras organizaciones internacionales, y en las discusiones actuales sobre la revisión de su marco regulador para adaptarlo al Tratado de Lisboa han aparecido voces que reclaman una extensión de su mandato en el ámbito exterior, aunque de momento no hay suficientes datos que avalen esta perspectiva.

Tras la lectura de los distintos capítulos, uno percibe que entre las distintas agencias que se analizan existen, de una parte, unos caracteres comunes, y de otra, diversidad y heterogeneidad. La obra que se reseña plantea los problemas, dificultades e interrogantes que se abren con estos nuevos actores y sus formas de actuar y contribuye a poner de manifiesto los cambios que están sucediéndose en la implementación y desarrollo del ordenamiento de la Unión en el ELSJ. Se trata de un estudio riguroso y

absolutamente recomendable para entender la complejidad de la dimensión exterior en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Mariona IllamolaDausà
Universitat de Girona