

FAGGIANI, V., *La protección internacional de los migrantes en la UE. Estándares de tutela, límites y perspectivas de reforma del derecho de asilo*, Aranzadi, Navarra, 2023, 316 pp.

La presente obra lleva a cabo un análisis exhaustivo, y del todo oportuno, de aquellos que se consideran aspectos clave del Sistema Europeo Común de Asilo, justo en el momento en que parece que nos hallamos más cerca de su reforma. La autora, constitucionalista con una larga experiencia en la materia, aborda dicho estudio no sólo para mostrar las deficiencias del sistema, sino con el claro empeño de proporcionar las opciones jurídicas con las que la citada reforma sería más conforme con las obligaciones internacionales y que necesariamente habría de guiarse –según la autora– por el concepto de vulnerabilidad, el principio-deber de solidaridad y la clausula del Estado de Derecho. Dicho examen se lleva a cabo con un cuidado estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea más relevante y actual (con cita de asuntos resueltos poco antes de acabar la obra), así como con una mención pormenorizada de las crisis y conflictos que de manera más contundente han puesto en jaque el sistema de protección en Europa, en los últimos años (la crisis de 2015, la covid 19, la crisis en la ciudad autónoma de Ceuta en 2021, el éxodo de Afganistán, el ataque híbrido de Bielorrusia o el desplazamiento masivo desde Ucrania). Todo ello, al tiempo que se abordan las tendencias en una política que hace años que está guiada por el paradigma de contención de flujos fuera del espacio europeo y que tiene como consecuencia el cada vez más complejo ejercicio efectivo del derecho de asilo (la criminalización del deber de búsqueda y salvamento en el mar, las devoluciones en caliente, la política de puertos cerrados, el control remoto de la inmigración, ...). La autora aporta como novedad –de conformidad con su tradición académica– el estudio de jurisprudencia interna (método jurídico comparado) que suele estar ausente en obras similares y, como suele ser característico en sus publicaciones, nos brinda la oportunidad de conocer la doctrina italiana más relevante, en los casos (pocos) en que estos autores y autoras no han escrito en inglés.

La monografía se compone de seis capítulos. El Capítulo I, claramente más introductorio, aborda la política de asilo como elemento constitutivo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, así como todas las fases de desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo, hasta la actualidad. En su opinión, las diferentes propuestas de reforma –todas fallidas– no han visto la luz debido a una mezcla entre oposición política y falta de interés, lo que ha venido a incrementar las deficiencias de carácter jurídico y político del sistema (Capítulo II) y que Faggiani identifica, con acierto, en: el reparto de competencias y la armonización solo parcial del marco normativo, la deriva tendencialmente intergubernamental, la geometría variable, la falta de confianza mutua, solidaridad y reparto equitativo de las responsabilidades, así como la tendencia a la renacionalización y el enfoque de seguridad propios de *rule of law backsliding*, que le lleva a dedicar un apartado específico al análisis del incumplimiento de los estándares en Estados como Polonia o Hungría. La ruptura de la confianza mutua y los límites establecidos por la jurisprudencia de Estrasburgo y Luxemburgo al carácter automático de la ficción de tutela equivalente, en los casos de crisis sistémicas, salud o dignidad humana han generado una línea jurisprudencial rica y determinante, muy bien analizada por la autora. La crisis de 2015 y la postura de algunos gobiernos reinyectaron la lógica intergubernamental y patrones

de cooperación flexible en una política comunitarizada, lo cual, no resulta conforme con el equilibrio interinstitucional y el principio de cooperación leal que se deriva de los Tratados. Y, por lo que respecta a las deficiencias en materia de solidaridad y reparto equitativo de las responsabilidades, estas se hicieron especialmente evidentes en la crisis de 2015, con el fracaso de los planes de reubicación (Capítulo III). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los asuntos relativos a dichos planes contribuyó al reconocimiento del carácter imperativo del principio de solidaridad. Sin embargo, la opción por una solidaridad obligatoria (en realidad, medio obligatoria, pues solo sería vinculante en los supuestos más excepcionales), pero flexible (o a la carta) ha desvirtuado enormemente el principio, alejándolo de los postulados del art. 80 TFUE. A cambio de una solidaridad medio obligatoria, la propuesta incorpora un aumento considerable de las obligaciones que deben atender los países de primera entrada y con ello se plantea uno de los grandes dilemas de la formalización de la solidaridad en el sistema, este es, de qué manera incorporar obligaciones específicas vinculantes en materia de solidaridad sin que ello suponga un aumento desproporcionado de las responsabilidades de los países de llegada, esto es, cómo respetar el exigido equilibrio entre solidaridad y responsabilidad.

Conectado con lo anterior, Faggiani dedica un capítulo al estudio de la considerada “piedra angular” del Sistema Europeo Común de Asilo, el Reglamento Dublín, y que la autora califica como “el principal instrumento de descoordinación” del sistema (Capítulo IV). La profesora no duda en conectar directamente las renovadas violaciones del principio de *non refoulement* (sirvan como ejemplo, las devoluciones en caliente en España, las expulsiones colectivas en la frontera entre Polonia y Bielorrusia o las interceptaciones y devoluciones de Italia en el mar) con las premisas de un Reglamento más centrado en el control de fronteras que en un reparto equitativo de la responsabilidad que desconoce. La apuesta de la autora, basada en la supresión del criterio del Estado de primera llegada (considerando que la persona solicitante de protección internacional no entra en un Estado, sino en la UE en su conjunto) y la aplicación de un mecanismo de reubicación permanente y automático, basado en cuotas, está en sintonía con la mayoría de la doctrina especializada, pero muy alejada de las reformas propuestas en el Nuevo Pacto.

Para evitar incluso la aproximación al territorio europeo, se han generalizado las prácticas de externalización del control de las fronteras exteriores y de la gestión de los flujos migratorios (Capítulo V), con el Mediterráneo central (Italia, Malta, Libia) como protagonista de excepción. La autora analiza el Memorando Italia-Libia de 2017 (su inconstitucionalidad, tanto material como formal, se estudia aquí por derecho propio) o el Acuerdo UE-Turquía como ejemplos paradigmáticos de este proceso de externalización, así como de deconstrucción y deformalización del sistema, como peligrosa deriva del mismo. La consideración del reasentamiento como “interesante mecanismo de externalización” no se termina de entender en este contexto.

Y, por último, Faggiani dedica un apartado (Capítulo VI) a la infancia, dada la ausencia de un enfoque normativo específico para abordar la vulnerabilidad múltiple de la niñez en el sistema (podría haberse evitado la expresión “MENAS” o “migrantes irregulares”, cuando se trata de personas en situación administrativa irregular). Dejando al margen el apartado dedicado al derecho de asilo como derecho de frontera y que se antoja más propio de los capítulos introductorios, la autora justifica bien la reclamación de una normativa *ad hoc* centrada en la concesión

de protección internacional a los y las menores de edad, así como a la infancia no acompañada, así como el estudio de las bondades de la Directiva 2003/86/CE y las deficiencias, en cambio, de las Directivas 2013/32 y 2013/33. Concretamente, la reforma de la Directiva de acogida debería guiarse por tres pautas que subraya la autora: la noción de “solicitantes con necesidades de acogida particulares”, el enfoque basado en la garantía de derechos sociales y la prohibición del internamiento.

En definitiva, una obra esencial para conocer de primera mano las claves de funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, las tendencias involucradas en su involución y la cuidada réplica de la jurisprudencia en cada caso, así como las propuestas de reforma, ahora que parecen más posibles que nunca.

Nuria Arenas Hidalgo
Universidad de Huelva

