

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ (COORD.): *Migraciones y asilo en la Unión Europea*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020, 391 págs.

## INTRODUCCIÓN

«No hay nada más dañino para el proyecto europeo que la contradicción entre discursos y hechos». Así reza una de las frases concluyentes del epílogo de *Migraciones y asilo en la Unión Europea*, escrito por Juan F. López Aguilar, actual presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior del Parlamento Europeo. Y con ella pareciera que queda captada la esencia del mensaje de los distintos autores que participan en esta obra: la contradicción existente entre, por un lado, los discursos de la protección de los derechos de los inmigrantes en la Unión Europea y de la solidaridad entre los Estados miembros y, por otro, el hecho de una política común de inmigración y asilo que antepone la seguridad al respeto de los derechos humanos y la soberanía nacional a la solidaridad. Si bien cada autor aporta una perspectiva particular al derecho de la UE en la materia, el hilo conductor del libro se encuentra en el análisis crítico de estas tensiones, cuyo trasfondo es la necesidad de construir un sistema europeo de fronteras, inmigración y asilo que tome la dignidad de la persona como punto de partida.

## ASPECTOS COMUNES

Así, esta obra ofrece al lector una visión multidimensional que diagnostica con certeza y fundamento la historia reciente y la situación actual del derecho europeo de inmigración y asilo. Ello no impide que se puedan observar ciertas ideas comunes en todos los capítulos, que vale la pena mencionar: (1) la influencia que los nacionalismos han ejercido en los últimos años sobre la política migratoria comunitaria, que se ha traducido en una mayor deferencia del derecho de la Unión hacia las prerrogativas de los Estados miembros; (2) la búsqueda de soluciones estatales «soberanas» en la gestión de un fenómeno que está intrínsecamente ligado a la globalización y que —al igual que el cambio climático o la respuesta a la COVID-19— ningún Estado puede afrontar por sí solo; y (3) la vinculación de la inmigración con la seguridad por parte de la Unión y sus Estados miembros, derivando en una política centrada en el cierre de fronteras y el retorno de inmigrantes irregulares. Estos factores, a juicio de los autores, implican una amenaza no sólo para los derechos de las personas nacionales de terceros Estados, sino para el propio reconocimiento

de la Unión Europea como «Comunidad de Derecho», en la medida en que la solidaridad y el respeto a los derechos humanos conforman los pilares fundamentales sobre los que se sostiene el proyecto europeo.

Frente a este panorama desolador, los autores ofrecen soluciones viables, algunas de las cuales ya se han planteado en el seno de la Unión. Por un lado, destacan la urgencia de abrir vías legales para llegar a territorio europeo (v.g. creando un Visado Humanitario Europeo y un mecanismo de reasentamiento permanente), imprescindibles para dotar de contenido al derecho de asilo y desmontar en gran medida el modelo de negocio de los traficantes de personas. Por otro, apremian a los actores de la UE a realizar una «intervención profunda» del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que refuerce mecanismos supranacionales como la Agencia Europea de Asilo y que prime la solidaridad entre los Estados miembros y la lealtad institucional entre estos y la Unión. Si es necesario, apuntan algunos, debería utilizarse la cooperación reforzada (siguiendo la pauta marcada por la Declaración de Malta en 2019) para impedir que los Estados más reticentes a la cooperación europea en este ámbito —en particular, el Grupo de Visegrado— puedan seguir bloqueando las reformas. Todo ello en un contexto de pandemia que no augura un futuro próspero para los derechos de las personas inmigrantes.

## ESTRUCTURA

En cuanto a la estructura del libro, esta podría dividirse en «parte general» y «parte especial». Mientras en los primeros siete capítulos se realiza una evaluación global de la política y el derecho de inmigración y asilo, los siguientes cinco capítulos centran su estudio en un aspecto particular de carácter jurídico (capítulos ocho a once) o territorial (capítulo doce). En los siguientes párrafos, sin ánimo de realizar un resumen exhaustivo, resaltaremos las conclusiones de cada autor que nos han parecido más interesantes.

## CAPÍTULOS DE LA «PARTE GENERAL»

En primer lugar, Francisco Balaguer Callejón nos muestra cómo el cambio en las estructuras sociales generado por la inmigración hace necesario un replanteamiento del constitucionalismo, en el cual se sustituya la «identidad nacional» —homogénea y basada en sentimientos— por una «identidad ciudadana» fundamentada en la razón, los derechos y las libertades. Solo esta última será capaz de adaptarse a una sociedad plural y cambiante en la que los inmigrantes

puedan integrarse realmente, entre otros, mediante el reconocimiento del derecho al voto de los inmigrantes de larga duración.

Por su parte, F. Jesús Carrera Hernández explica con detalle la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), en el cual se encuadra la política de inmigración y asilo de la Unión. Se trata de un instrumento que ha alcanzado un nivel de desarrollo suficiente para afrontar los retos planteados por la globalización. No obstante, la intergubernamentalidad que presidió el ELSJ con anterioridad al Tratado de Lisboa y la participación asimétrica de los Estados miembros permite al lector entender por qué resulta tan difícil en la práctica aplicar una política de inmigración y asilo a nivel europeo.

José Carlos Fernández Rozas presta especial atención al derecho comunitario en materia de inmigración laboral, integración y vías regulares para solicitantes de asilo, situándolo en el marco del reciente Pacto Mundial sobre Migración. Destaca su énfasis en los beneficios de la inmigración ordenada para el mercado laboral de los Estados miembros, así como su llamamiento a adoptar un código común europeo de inmigración y asilo que aporte claridad jurídica frente a la fragmentación normativa existente. Resulta también interesante su mención del patrocinio privado como posible complemento a los canales seguros existentes para solicitantes de asilo.

A continuación, Javier Roldán Barbero evalúa la intrincada repartición de competencias en la materia entre la Unión y los Estados miembros, que al ser de carácter compartido dan pie al oportunismo a la hora de invocar más o menos Europa en función de los intereses nacionales. Así, mientras se observa un crecimiento de la UE en el refuerzo de fronteras exteriores y retorno, no sucede lo mismo en la política de asilo. La imprevisibilidad jurídica se acentúa aún más en las competencias exteriores, donde abunda el *soft law* y el oscurantismo. Finalmente, la UE se ha convertido en un «rebelde ejecutor de las normas internacionales», por lo que urge su adhesión al CEDH.

El coordinador de esta obra, José María Porrás Ramírez, critica la inadecuación del SECA para gestionar la afluencia multitudinaria de inmigrantes. Muestra de ello es que, durante la crisis migratoria de 2015, la Unión respondió externalizando responsabilidades hacia Estados terceros y los Estados miembros actuaron apresuradamente, llegando a restringir la libertad de circulación en el Espacio Schengen. El autor destaca también la ausencia de una verdadera política común de inmigración, y realiza un apunte esclarecedor: la mayoría de los solicitantes de protección internacional proceden de la «lista negra» de Estados a cuyos ciudadanos se les imposibilita la adquisición de visados.

Filippo Scuto identifica los factores que, en los últimos años, han alterado la regla básica del Sistema de Dublín, que tanta presión ha generado para los Estados del sur: las sentencias del TEDH y del TJUE (*M.S.S.* y *N.S./M.E.*),

la fallida reubicación de solicitantes de asilo entre 2015 y 2017, las dispares reacciones de los Estados miembros y la externalización del asilo. Por otro lado, basándose en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana y del TEDH, el autor apunta la existencia de un derecho de los nacionales de terceros países a entrar en territorio europeo con el fin de pedir asilo, un derecho que se ve obstaculizado por las políticas generalizadas de rechazo en la frontera.

Para completar esta primera parte, Valentina Faggiani expone las propuestas de reforma del SECA presentadas por la Comisión y enmendadas por el Parlamento Europeo en 2016. A la autora le merecen una evaluación positiva cambios tales como la supresión del criterio del Estado de primera llegada en el Reglamento de «Dublín IV», el reconocimiento mutuo de decisiones en materia de asilo entre Estados miembros y la mayor centralidad de la integración tanto de solicitantes como de beneficiarios de protección. Sin embargo, la situación de *impasse* —analizada en el capítulo— en la cual se encontraban estas reformas ha llevado a la Comisión a sustituirlas por la propuesta de un «Nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo».

## CAPÍTULOS DE LA «PARTE ESPECIAL» Y EPÍLOGO

María Josefa Ridaura Martínez considera que las disposiciones de la ley de asilo (Ley 12/2009) que imponen límites a las peticiones de asilo realizadas por ciudadanos de la UE están en la dirección de las políticas comunitarias. En concreto, las directivas de asilo y el Protocolo n.º 24 restringen el derecho de acceso a ciudadanos comunitarios basándose en la premisa de que los Estados miembros entran en la categoría de «país de origen seguro», en el cual se respetan los derechos fundamentales. La autora entiende que esta presunción (*iuris tantum*) es acertada, pues lo contrario llevaría a una crisis de confianza entre los Estados miembros.

Seguidamente, Calogero Pizzolo estudia en profundidad el derecho a un recurso efectivo de los solicitantes de asilo interpretado por el TJUE y el TEDH. La idea principal es que la efectividad del recurso implica su idoneidad para evitar la exposición del solicitante a conductas prohibidas por el art. 3 CEDH. Por ello, cobra especial relevancia la exigencia de una aplicación automática del efecto suspensivo del recurso contra la medida que niegue la protección, así como la posibilidad de los jueces nacionales de otorgar protección internacional aun en contra de la decisión de las autoridades administrativas.

Gloria Fernández Arribas sistematiza los criterios hermenéuticos aplicados por el TEDH en su jurisprudencia relativa al *non-refoulement*, que erigen al Tribunal como un referente en la interpretación de este principio. La

autora analiza los factores que influyen en la evaluación del «riesgo real» de sufrir tratos contrarios al art. 3 CEDH, el momento al que debe referirse esta evaluación y la distribución de la carga de la prueba. Cabe señalar su criterio (ausente en la jurisprudencia) según el cual, si las autoridades pretenden devolver al solicitante a un área del país de origen que consideran segura, deberían prestar atención a las posibilidades de protección a largo plazo en esa área.

En conexión con el capítulo anterior, María Dolores Requena de Torre expone y desmonta los argumentos de la controvertida sentencia *N.D. y N.T. c. España*. Destacan algunas de las preguntas que se hace la autora: ¿cabe entender que, estando los demandantes de asilo esposados, estaban poniendo en peligro la seguridad pública?; ¿acaso se deja a un reo sin un proceso con garantías debido a su conducta *a priori* ilegal?; ¿es el hecho de no haber accedido a España por vías legales (inexistentes en la práctica) una falta de cooperación que impida a las autoridades actuar conforme a Derecho? De esta forma, muestra cómo en esta sentencia el Tribunal actúa en sintonía con la idea de una «Europa fortaleza».

En el último capítulo, Rosario García Mahamut señala las numerosas deficiencias del sistema de asilo en España. Así, a nivel normativo, España no ha traspuesto aún la segunda fase del SECA (siendo apercibida por la Comisión) e incumplió las decisiones de reubicación (como reconoció el propio Tribunal Supremo) y, en la práctica, los solicitantes han de esperar dos años para formalizar su solicitud, un número significativo no accede al sistema de acogida y cada vez menos solicitantes obtienen protección internacional. Se observan, sin embargo, algunos avances positivos como el refuerzo de medios de la Oficina de Asilo y Refugio.

Juan F. López Aguilar concluye esta obra realizando un esquema de los desarrollos más recientes de la normativa comunitaria en la materia, ensalzando el papel del Parlamento Europeo como promotor de un «enfoque global» que, entre otros, defiende la apertura de vías legales (*INI Report*), la creación de un mecanismo común de salvamento marítimo y la interoperabilidad de los sistemas de información. Frente a las mejoras exigidas por el Parlamento, el autor critica la negativa del Consejo a desempeñar su función legislativa.

## CONCLUSIONES

La variedad de temas tratados en esta obra son un reflejo claro de que el derecho de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo es un sistema caracterizado por la gobernanza y la protección multinivel. Los análisis reali-

zados por los autores son lo suficientemente detallados como para que el lector entendido pueda profundizar sus conocimientos en la materia, pero lo suficientemente claros y globales para estar al alcance del lector iniciado. Si bien es cierto que los acontecimientos que afectan a la política de la Unión en esta área avanzan a ritmos vertiginosos, el libro es capaz de captar los cambios de los últimos años y proyectarlos en el futuro, de manera que seguirá siendo de gran utilidad aun después de la (todavía pendiente) aprobación del recién anunciado «Nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo» y de los cambios que para esta política traerá consigo la evolución de la COVID-19.

*Juan Ruiz Ramos*  
Universidad de Granada