

TERESA ACOSTA PENCO: *La vigilancia de las fronteras marítimas de la Unión Europea. Derechos humanos y abuso de derecho*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 204 págs. Prólogo de Manuel Rebollo Puig.

1. «[L]a inmigración [...] puede ser el disolvente de la Unión Europea, destruyendo los nexos que hemos ido construyendo entre sus estados miembros. La crisis migratoria puede ser más grave que la del euro, porque versa sobre valores, sentimientos, identidades y no solo sobre recursos financieros». Estas palabras, del exministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y actual Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, pronunciadas en una entrevista para *El Periódico de Catalunya* (1 de julio de 2018), expresan, con gran crudeza, la magnitud del desafío al que se enfrenta la UE en la gestión del fenómeno migratorio. Los datos lo respaldan: en 2020 se detectaron 125.110 entradas irregulares en la UE; si ampliamos el análisis al periodo 2015-2020, la cifra asciende a 2.953.690 (FRONTEX, sitio web).

2. Los datos también nos indican qué puntos de la frontera europea son los que soportan mayor presión migratoria. Atendiendo a las cifras de llegada de migrantes por tipo de frontera, observamos que en 2020, y en el periodo 2015-2020, la mayoría de las llegadas irregulares fueron por mar: 86.267 y 1.881.408, respectivamente. Estas llegadas se concentran en cuatro rutas y cinco países: las rutas de África occidental (23.029 en 2020; 29.036 en 2015-2020) y Mediterráneo occidental (17.132 en 2020; 131.442 en 2015-2020), a España (Islas Canarias y resto de España, respectivamente); la ruta del Mediterráneo central (35.673 en 2020; 527.445, en 2015-2020), a Italia y Malta, y la ruta del Mediterráneo oriental (10.431 en 2020; 1.192.924 en 2015-2020), a Grecia y Chipre (FRONTEX, sitio web).

3. Las causas de los movimientos migratorios son plurales. En el caso de la emigración desde África, un factor evidente es la situación económica de esta y la de la UE. El PIB per cápita de la primera en 2020 era de 1.810 USD, mientras que el de la segunda era de 34.050 USD (FMI, sitio web). En la inmigración desde el norte de África y Asia occidental, otro factor es la gran inestabilidad política de la zona. Sirvan de muestra las estructuras políticas fallidas nacidas de la Primavera Árabe o la guerra civil abierta en Siria desde 2011. Este conflicto ha dejado ya 6,6 millones de refugiados en todo el mundo (aunque más del 80% se encuentren en países de la región) (ACNUR, sitio web).

4. El problema migratorio requiere una actuación conjunta y coordinada de todos los Estados miembros si quiere mantenerse la UE como el espacio de libertad que actualmente es. Volviendo sobre la citada entrevista a Josep Borrell,

«[s]i la UE quiere suprimir sus fronteras interiores, como ha hecho con el espacio Schengen, no puede concebir sus fronteras exteriores como si lo fueran de cada país. [...] Pretender que el problema migratorio lo resuelva el país al que le toca, una vez Grecia, otra Italia y otra España, es negar la existencia de una frontera común».

5. Precisamente al estudio de los movimientos migratorios marítimos hacia la UE, en general, y hacia España e Italia, en particular, se dedica *La vigilancia de las fronteras marítimas de la Unión Europea. Derechos humanos y abuso de derecho*, de Teresa Acosta Penco, profesora del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba. En ella se examina el régimen jurídico de las medidas de control fronterizo dirigidas a impedir las entradas irregulares por la frontera marítima sur europea desde el punto de vista de los derechos humanos de los migrantes.

El origen de este trabajo está en la tesis doctoral que defendió la autora en la misma universidad en 2020. La tesis, de objeto más amplio, llevó por título *Régimen jurídico de la vigilancia fronteriza de la Unión Europea sobre los flujos migratorios. Estudio particular de la Guardia Europea de Fronteras y Costas* y fue realizada en régimen de cotutela y dirigida, en la Universidad de Córdoba, por los profesores Manuel Izquierdo Carrasco y Antonio Bueno Armijo, y, en la Universidad de Pisa, por el profesor Simone Marinai. Acreditó su calidad la calificación de sobresaliente *cum laude* que obtuvo.

6. Son muchos los elementos presentes en el libro que dan cuenta de su talla y de la de la profesora Acosta Penco. En el mismo se aprecia la solidez de la formación dogmática de la autora, que emplea y combina con precisión un amplio repertorio de categorías jurídicas, del que es muestra la actividad administrativa de policía, desde la que lo enfoca; su visión internacional de la realidad social y jurídica de su tiempo, que se refleja, además de en el tema de la obra, en el dominio de tres ordenamientos jurídicos diferentes: el español, el italiano y el derecho de la UE; su habilidad para enfocar los problemas que trata resaltando los aspectos más conflictivos; el exacto conocimiento de la realidad extrajurídica de estos problemas, que demuestra el interés práctico de su análisis jurídico, o su objetividad, al mantener un discurso racional en un asunto en el que resulta fácil caer en la demagogia y el populismo.

7. Merece ser destacada, también, la sistematicidad de la monografía. En siete capítulos, organizados en dos partes, ofrece una visión clara y ordenada de una materia amplia, compleja y con muchas aristas.

8. La primera parte, capítulos I a V, está dedicada al análisis general de cómo las medidas de control fronterizo empleadas por la UE para tratar de evitar las entradas irregulares por su frontera marítima sur afectan a los derechos humanos de los migrantes.

Los capítulos I a III aportan al lector el contexto para afrontar el estudio del tema. Para ello se sigue un esquema escalonado, yendo de lo general a lo particular, que facilita su comprensión.

El capítulo I versa sobre *el modelo europeo de fronteras* y las ideas fuerza sobre las que se construye. La autora parte del concepto de frontera y, desde ahí, desarrolla sus claves, como la dicotomía frontera interior-frontera exterior, la separación que ha supuesto el espacio Schengen entre la frontera en sentido geopolítico y como lugar de control de personas o el proceso de desterritorialización (y, en especial, de extraterritorialización) del control de las fronteras. El capítulo II se centra en el control de las fronteras exteriores de la UE como obligación de los Estados miembros propia del *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE*. Por último, el capítulo III está dedicado a las actividades administrativas a través de las cuales se da cumplimiento a esta obligación. La autora expone las diferentes actividades comprendidas en esta categoría, sus características principales y el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas, centrándose en aquellas de vigilancia, interceptación y prevención, que constituyen el objeto de la monografía. Se ofrece un análisis muy completo en el que se abordan puntos tan interesantes como el de su naturaleza de coacción directa o las importantes lagunas jurídicas existentes en este sector, prácticamente ayuno de una regulación específica, principalmente en relación con las potestades de las autoridades competentes y las garantías de los migrantes.

El estudio de cómo estas medidas afectan a los derechos humanos de los migrantes se contiene, propiamente, en los capítulos IV y V.

El capítulo IV establece el marco general, la exposición de los derechos que se ven especialmente afectados por este tipo de operaciones: el principio de no devolución, la prohibición de expulsiones colectivas, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a solicitar protección internacional. Para ello, se toman como referencia la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se conectan con las normas nacionales, internacionales y de la UE que desarrollan las previsiones correspondientes de los mismos, como el Código de Fronteras Schengen, la Directiva Retorno o la Directiva de Procedimientos de Asilo. En el capítulo V se estudia la aplicación de estos concretos instrumentos y derechos a las medidas referidas, para lo cual se distingue según el espacio marítimo en el que las mismas tengan lugar: la zona contigua de los Estados miembros, el alta mar y el mar territorial de terceros Estados.

Nos encontramos ante un análisis extenso, riguroso y de gran nivel técnico que aborda temas tan variados como la aplicabilidad de esta normativa en cada uno de los espacios marítimos afectados, los títulos jurídicos que habilitan a los Estados miembros a actuar en espacios físicos (buques en alta mar) o geográficos (mar territorial) sometidos a la jurisdicción de otros Estados o la inexistencia en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de un verdadero derecho subjetivo a solicitar asilo. Para dar respuesta a estos interrogantes, la doctora Acosta Penco lleva a cabo un examen exhaustivo de la jurisprudencia más relevante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (particularmente reseñables son sus comentarios sobre las sentencias de Estrasburgo en los asuntos *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* y *N.D. y N.T. c. España*), acom-

pañado de abundantes referencias de derecho comparado, como las propias a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la autora no se limita a realizar una descripción del estado de la cuestión; al contrario, hace gala de un marcado carácter crítico, apuntando los desajustes que se producen en el marco de la misma, como la aplicación de un mismo estatus a los inmigrantes económicos y a los solicitantes de protección internacional, y realiza propuestas de *lege ferenda* para un régimen jurídico eficaz y más garantista.

9. La segunda parte de *La vigilancia de las fronteras marítimas de la Unión Europea. Derechos humanos y abuso de derecho*, capítulos VI y VII, está dedicada a la reflexión sobre una deriva particularmente delicada del control de las fronteras en nuestros mares: cómo las operaciones de vigilancia examinadas en la primera parte de la obra se han convertido en operaciones de salvamento marítimo y el posible abuso de derecho existente tras este fenómeno.

En el capítulo VI se ofrece la panorámica general. En él se expone cómo, en la inmensa mayoría de los casos, las entradas irregulares en el sur de la UE por vía marítima se pretenden realizar a bordo de embarcaciones de fortuna que sitúan a los migrantes en una situación de peligro que requiere su rescate. En estos casos, al encontrarse con las autoridades europeas, su estatus no es el de interceptados, como correspondería *a priori*, sino el de rescatados, personas a las que, de acuerdo con el Derecho Internacional, deben salvar. Cambio de estatus que tiene importantes consecuencias para los migrantes, ya que les permite entrar en la UE evitando las medidas de control fronterizo, lo que les reporta importantes garantías de cara a su expulsión o devolución. Para afrontar estas situaciones, en el capítulo VII se plantea la posibilidad de acudir a la doctrina del abuso del derecho. Según la profesora Acosta Penco, los migrantes, al colocarse en las mismas, podrían estar haciendo un uso abusivo de su derecho a la vida (el bien jurídico protegido por la normativa de salvamento marítimo). La autora mantiene un discurso con una argumentación original y sólida; minucioso, distinguiendo según los migrantes sean solicitantes de protección internacional o no; mesurado, con propuestas no exentas de discusión, pero equilibradas y razonables, y que demuestra una notable valentía y determinación al plantear un enfoque controvertido de un problema jurídico pero con raíces más profundas.

10. En conclusión, se trata de una obra especialmente interesante, que destaca tanto por su forma como por su fondo. Por su forma, por la gran sistematicidad con la que se presenta una realidad de una extraordinaria amplitud y complejidad, y por la claridad de su redacción, que hace su lectura amena y sugestiva. Por su fondo, porque nos aporta una visión muy nítida de un problema jurídico y social de extrema trascendencia para todos los europeos de una manera crítica, original, rigurosa y constructiva.

*David Antonio Cuesta Bárcena*  
Universidad de Cantabria