

JOANA ABRISKETA URIARTE (dir.): *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 396 págs.

La complejidad de los desafíos de la política migratoria y de asilo de la Unión Europea se acrecienta en el contexto cambiante de estos tiempos de crisis migratorias, humanitarias y de pandemia, a las que hay que sumar ahora la agresión rusa en Ucrania. Esta obra elaborada por expertos de reconocido prestigio bajo la dirección de la Profa. Joana Abrisketa sirve para transitar por esa complejidad y encontrar las respuestas a muchas de las preguntas que nos planteamos ante las medidas adoptadas por la UE y sus Estados miembros. Los análisis de temas de tanto interés como la instalación de espacios de detención en Grecia o los acuerdos de capacitación de terceros Estados para la contención migratoria lejos de las fronteras europeas, nos dan las claves para entender los nuevos desafíos. En cada uno de los capítulos se van desgranando los distintos retos constitucionales y competenciales que la UE y sus Estados miembros deben afrontar en el plano operativo donde se ha priorizado el enfoque de la seguridad y de la eficacia antes que la protección de los derechos humanos.

Se abre esta obra colectiva con una presentación de su directora con la que pone en valor la hipótesis de trabajo del proyecto de investigación multidisciplinar Eurasyllum (2018-2020)<sup>1</sup> y que le da título: «Las políticas de asilo de la Unión Europea: convergencia entre las dimensiones interna y externa». Las reflexiones que se presentan sobre esta convergencia van más allá de las políticas de asilo de la UE y de sus Estados miembros, para incorporar igualmente el Pacto Europeo sobre la Migración y el Asilo presentado por la Comisión Europea en 2020, y que aún no ha sido adoptado por las difíciles elecciones que plantea y que se analizan en los distintos capítulos. Es esta, además, la gran cuestión que aborda el primer capítulo de Elspeth Guild sobre «¿Por qué el asilo es un tema tan polémico en la Unión Europea?» En él, su autora desentraña la lógica del Convenio de Dublín y del sistema normativo posterior que lo desarrolla a partir de la negación de los movimientos secundarios de demandantes de asilo y el establecimiento de «fronteras invisibles entre los Estados miembros», que no han hecho posible una solidaridad real entre ellos. Por ello, «el objetivo de las medidas de asilo del Pacto [de la UE sobre migración y asilo] es vincular las solicitudes de asilo a los procedimientos

---

<sup>1</sup> Proyecto «Las políticas de asilo de la Unión Europea: convergencia entre las dimensiones interna y externa», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los Fondos FEDER (DER 2017-82466-R).

de las fronteras exteriores para que dejen de ser puntos de fricción en las fronteras intra-Schengen» (p. 29), de manera que el rechazo de una solicitud de asilo coincida con una resolución de expulsión. Su crítica a este sistema es de obligada lectura para entender su impacto en los derechos humanos de los demandantes de asilo y de todos aquellos que necesitan de la protección internacional.

El segundo capítulo tiene por título «La gestión humana y eficiente de la migración: los *hotspots* —espacios de detención en las fronteras exteriores de la Unión Europea» y, en él, Cristina Churruca reflexiona sobre cómo el nuevo Pacto, «más que un pacto sobre migración y asilo, es un pacto sobre control de fronteras» (p. 41) y denuncia cómo «los centros de detención, las devoluciones, las deportaciones, la violencia contra los migrantes no son solo una consecuencia negativa del control de la migración sino una característica inherente a la gobernanza de la migración» (p. 47).

En el capítulo tercero, Felipe Gómez Isa analiza «La influencia de los populismos de extrema derecha en la postura de la UE respecto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular» para condenar que la emergencia global del populismo y del liberalismo «están amenazando nuestra cultura de derechos humanos y nuestros valores» (p. 75) y «pueden acabar contaminando la postura de algunos gobiernos europeos y, por ende, de la propia Unión Europea» (p. 86).

Steffen Rasmussen, aborda «La securitización de la migración internacional: un reto para la seguridad ontológica de la Unión Europea» en el capítulo cuarto porque «vincula las prácticas políticas concretas en un ámbito determinado como la gestión de la migración con la identidad del actor [...]» (p. 92). En el capítulo quinto, que se titula «Pensando críticamente las fronteras y la seguridad en el regionalismo sudamericano: una mirada desde la Triple Frontera», Sergio Caballero aborda los problemas de la gestión de la migración desde la interdisciplinariedad, «más allá del caso europeo y con el fin de evitar miradas marcadamente eurocéntricas», «tanto para limitar las percepciones de excepcionalidad del caso europeo, como también con la intención de servir de paso previo a estudios comparados» (p. 115). Después de examinar como caso de estudio la Triple Frontera, concluirá formulando importantes preguntas como «¿quién se beneficia de que se tipifique como una práctica ilegal y se considere a los sujetos migrantes como carentes de derechos de ciudadanía?» (p. 132).

En el sexto capítulo, Carmen Pérez González examina «El papel de la Unión Europea en la implementación de los Pactos Mundiales sobre migraciones y para los refugiados: ¿La seguridad jurídica de las personas migrantes como un bien público global?» para proponer como eje de su análisis que «la teoría de los bienes públicos globales es útil para ayudar a los que deben ser

protagonistas de esa gestión a adoptar decisiones eficaces y racionales» (p. 141) Luego termina proponiendo que es necesario revertir las prácticas de externalización si no se quiere poner en peligro el éxito de los Pactos.

Paula García Andrade aborda «La dimensión exterior de la política de asilo de la UE desde una perspectiva competencial» en el séptimo capítulo, evaluando el alcance de las competencias de las que dispone la Unión y que podría ejercer para estar a la altura de los desafíos que se le presentan. Con su excelente análisis del sistema competencial y de la práctica, esta autora pone de manifiesto que esta dimensión exterior se construye a través de actos internos «con efectos en países terceros que únicamente participan formalmente en su implementación como receptores» (p. 185). Por ello, al final, denuncia que «si la UE no está asumiendo el papel que se espera de ella como actor clave en el sistema de protección internacional, no es el marco constitucional de esta política el que se lo impide» (p. 186).

El capítulo octavo lleva por título «La (Des)confianza mutua en el sistema europeo común de inmigración y asilo: la excepcionalización de los derechos fundamentales» y en él, Violeta Moreno-Lax examina críticamente cómo el reconocimiento mutuo de las medidas nacionales se alcanza antes en las medidas restrictivas de derechos que en las que confieren derechos a los nacionales de terceros estados. Esta constatación le lleva a afirmar que el sistema de Dublín «es un sistema de *desconfianza organizada* que surge como paliativo, para remediar *ex post* las carencias de vigilancia de las fronteras exteriores comunes por parte de los países de primera línea que no logren impedir la entrada irregular de migrantes no deseados» (p. 214).

En el capítulo noveno, María Nagore Casas analiza «Los acuerdos de capacitación a terceros Estados para la contención migratoria: nuevos desarrollos en el concepto de jurisdicción de los tratados de derechos humanos», partiendo de la premisa de que «la cooperación internacional con los Estados de origen o tránsito de refugiados y migrantes es el eje sobre el que se sostiene la llamada *nueva generación* de medidas extraterritoriales de control fronterizo (p. 223). No obstante, su interesante estudio se centra especialmente en la jurisprudencia internacional y las resoluciones e instrumentos de *soft law* de los comités de derechos humanos para buscar una redefinición del concepto de jurisdicción que vaya más allá del modelo personal de jurisdicción extraterritorial que hasta ahora ha permitido «sujetar la mayoría de las prácticas extraterritoriales de control fronterizo a las normas de los tratados humanos» (p. 242). Para ello, reivindica la Observación General núm. 36 del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que «establece un nuevo fundamento de la jurisdicción extraterritorial del Estado, que se añade a los dos modelos (territorial y personal) manejados hasta el momento por la jurisprudencia internacional: «el efecto o

impacto sobre derechos» (p. 247), con el fin de que los Estados asuman una mayor responsabilidad, especialmente cuando se trate de las operaciones de rescate en el mar.

El capítulo décimo se titula «Entre *visado* y *humanitario*: A vueltas con los conceptos de competencia y jurisdicción en el Derecho de la Unión Europea y europeo de los Derechos Humanos» y en él, Silvia Morgades Gil, coincidiendo con otras aportaciones de esta obra, realiza un estudio crítico del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) del que denuncia inicialmente que «está al servicio de evitar los movimientos secundarios de demandantes de asilo» (p. 252). Finalmente, y tras analizarlo a la luz de la jurisprudencia del TJUE y del TEDH considerará que «aferrarse a la territorialidad de la aplicación del régimen europeo de asilo supone renunciar a una dimensión de los valores de la Unión y, con ello, a la credibilidad internacional de la UE en materia de gestión de las migraciones» (p. 272).

En el capítulo undécimo, «Los rescates en el mar y el papel de las ONG: ¿Solidaridad vs. Orden público internacional?», Javier González Vega realiza un interesante y comprometido estudio de la implicación de las ONG en los rescates marítimos, poniendo de manifiesto los límites de su marco jurídico internacional a través de un riguroso análisis de la jurisprudencia y de la práctica en la materia. Su examen de las propuestas normativas de la UE y de España que sumarán las ONG a los sujetos y actores que tradicionalmente habían participado en las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo, le llevan a confiar en la adopción de un esquema alternativo al actual en el que siguen ausentes.

La directora de esta obra, Joana Abrisketa Uriarte nos presenta en el capítulo duodécimo «El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: Hacia un marco jurídico aún más complejo», un estudio que es una referencia obligada para cualquier lector que quiera conocer esta «Propuesta (no un Pacto)». Tras señalar que esta propuesta de la Comisión Europea pretendía afrontar el deterioro que había sufrido el SECA como consecuencia de «las respuestas coyunturales y *ad hoc* [adoptadas por los Estados miembros], que se alejaban del principio de integración sobre el que se asienta el Derecho de la Unión» (p. 307), la profesora Abrisketa examina los retos más exigentes guiándose por el principio de realidad con el que cuestiona sus postulados porque «adolecen de un enfoque excesivamente técnico, ajeno al contexto y a las evidencias en las que se inserta, así como a los distintos intereses en presencia y a los actores implicados» (p. 310). Su detallado análisis de los antecedentes y del contexto en que se formulan las nuevas herramientas para la gestión de la migración y del asilo le permiten anticipar ya profundas discrepancias entre los Estados miembros si no se adoptan medidas reales de apoyo y solidaridad vinculante.

El capítulo décimo tercero de José Ramón Intxaurbe Vitorica, lleva por título «La consolidación de *la ley de la frontera*. Un análisis del aval del TEDH y el TC a las devoluciones en caliente de Ceuta y Melilla». Por la ley de la frontera, este autor entiende una praxis que no tiene en cuenta el contexto normativo o las garantías constitucionales por las que estas altas jurisdicciones han de velar y que les permite «dar por buenas prácticas de externalización de controles migratorios que España, al igual que otros países de la UE, han puesto en práctica en detrimento de derechos que pueden amparar a las personas migrantes y a eventuales solicitantes de asilo» (p. 338).

Esta obra se cierra con el capítulo decimocuarto de Encarnación La Spina: «La Directiva de las condiciones de acogida y su reforma *in fieri*: la punta del iceberg del sistema europeo de asilo», cuyo estudio puede servir para entender la inesperada aplicación de esta directiva a los refugiados de Ucrania.

Esta obra tiene los mimbres necesarios para ser de lectura obligada a la hora de aproximarnos a los futuros desafíos de las políticas migratoria y de asilo de la UE, especialmente, ahora, que con la Presidencia francesa de la Unión y la crisis de la guerra en Ucrania, se abre una ventana de oportunidad para avanzar en la integración y llegar hasta donde nos exigen los valores y los derechos humanos que son nuestra seña de identidad.

*Teresa Fajardo del Castillo*  
Universidad de Granada