

MARÍN CONSARNAU, D. (Dir.), *Retos en inmigración, asilo y ciudadanía. Perspectiva Unión Europea, internacional y comparada*, Madrid, Marcial Pons, 2021, 370 pp.

Este libro que edita Marcial Pons en 2021 recoge las conferencias, ponencias y comunicaciones que se presentaron en el Congreso Internacional de Investigadores en Inmigración y Asilo celebrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rovira i Virgili en junio de 2019. El objetivo del Congreso -coincidente con la pretensión de una Red de investigadores, inicialmente “jóvenes investigadores” y actualmente un grupo bien consolidado, que dio soporte al encuentro- era reunir a expertos en inmigración y asilo junto a jóvenes investigadores, para alimentar la reflexión y el debate sobre los retos del momento, pero aunando otro objetivo: trasladar el conocimiento científico a la práctica profesional.

Bajo la dirección de Diana Marín Consarnau se reúnen en el libro once textos de conferencias y ponencias y otros doce más breves de comunicaciones presentadas al Congreso. Se trata de una amalgama de textos, independientes entre sí, que, más allá de esa unidad en el tiempo de su presentación en el Congreso, no guardan entre ellos otros vínculos de contenido que la reflexión y debate sobre los retos nuevos y antiguos en torno a la inmigración, el asilo y la ciudadanía. La investigación jurídica se proyecta sobre las medidas nacionales, la jurisprudencia de los tribunales supranacionales y el propio Derecho europeo. El conjunto de la obra enfrenta al lector a este extraño magma que es el Derecho que responde a los movimientos migratorios en el mundo actual, lleno de tensiones entre una pretendida defensa férrea de fronteras -que no es tal- y los derechos humanos -entendidos como una conquista a la que se quiere y no se puede renunciar-. Estas tensiones dan lugar a un mar de contradicciones y a un sinfín de lagunas y rectificaciones.

Se inicia el libro con un capítulo de Roberto Cippitani, Catedrático de Bioderecho en la Universidad de Perugia, sobre los derechos de los inmigrantes en la jurisprudencia del TJUE. Del interesante recorrido que presenta sobre esta jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo concluye que, con el pretexto de hacer frente a una supuesta situación de emergencia, las reglas nacionales afectan a importantes logros en el proceso de integración europea e incluso a las libertades de los propios ciudadanos europeos. No obstante, los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia tienen la misión de garantizar el respeto a los principios y valores europeos.

Los siguientes capítulos abordan, desde distintas ópticas, cuestiones vinculadas al control de los movimientos migratorios que pretende el Derecho europeo y sus limitaciones y contradicciones. Los investigadores enfrentan los instrumentos que utiliza la Unión en la regulación de la inmigración y el asilo a sus resultados y eficacia, es decir, sientan a Europa frente a un espejo en el que mirarse.

La aportación de Ángeles Solanes desde la filosofía del Derecho (*La inmigración como conflicto. In varietate concordia*) es una sugerente reflexión sobre la diversidad cultural

y la integración de los migrantes partiendo de que “en la propia articulación de la Unión Europea como una suma de culturas, tradiciones y lenguas que concurren en Europa, que pueden agruparse para conseguir la paz y la prosperidad”. Tras examinar los conflictos en el espacio público y en el espacio privado, concluye Solanes que la necesidad de gestionar la diversidad cultural no debería ponerse en cuestión en las sociedades que tienen como principios ineludibles la libertad y la igualdad. Es preciso desterrar mitos como el de la homogeneidad para desarrollar garantías jurídicas que respeten las exigencias del pluralismo. Esta línea de investigación que presenta la autora pretende construir un marco para la diversidad acorde con los derechos humanos y con el modelo democrático.

El control de los flujos migratorios es y ha sido uno de los quebraderos de cabeza de la Unión Europea. Partiendo de que la política migratoria de la Unión se ha centrado en la contención de los flujos en los países de origen y tránsito de los movimientos migratorios y en el fomento de medidas de retorno de los migrantes, Francina Esteve analiza la externalización del control de esos flujos poniendo especialmente el foco en Libia y Niger. A través de pactos, en muchas ocasiones contenidos en instrumentos de soft law, que se caracterizan por un desequilibrio en las contraprestaciones que no responden a una estrategia integral del fenómeno y por su ceguera respecto a las consecuencias de las medidas de contención que imponen, la Unión Europea “no consigue combinar el control de las migraciones con el respeto a los derechos fundamentales, además de vulnerar el Derecho internacional y los valores propios de la Unión Europea”. Concluye Francina Esteve que de este modo no solo pierde la Unión su credibilidad sino que esta estrategia “impide poder exigir a terceros que cumplan sus obligaciones internacionales”.

En la misma línea de reflexión sobre las políticas de control de fronteras de la Unión Europea debe situarse el capítulo que dedica Diego Boza a la propuesta de reforma de la Directiva de Retorno. Si la Directiva 2008/115/CE daba una visión criminalizadora del fenómeno migratorio otorgando un papel relevante a la privación de libertad de las personas migrantes en situación irregular, el análisis detallado que hace Boza de la Propuesta de reforma pone de manifiesto un nuevo avance en esa política de criminalización y, además, un impedimento más para la convivencia e integración de los inmigrantes. Coincido con el autor en considerar que “la Unión Europea sucumbe a los movimientos más reaccionarios concediéndoles el beneficio de reconducir el debate de las migraciones hacia el punto que la ultraderecha lo quiere llevar: la criminalidad, la peligrosidad y el control policial”.

María Esther Jordana propone un acercamiento a la trata de seres humanos en el Derecho europeo, y concretamente a la Directiva 2011/36/UE, desde una perspectiva de género. Más centrado aún en el tratamiento penal que en la protección a las víctimas -a pesar de haberse incorporado a la Directiva los derechos de las víctimas-, el sistema debería reducir la discrecionalidad que deja a los Estados miembros y prever medidas específicas para mujeres y niñas, desde la detección, identificación a la asistencia y protección posterior.

También se ha trasladado el control de los flujos migratorios a la entrada de menores de edad extranjeros. La migración de niños y niñas solos se ha convertido en un fenómeno presente en los movimientos migratorios hacia Europa y España ha articulado una estrategia de negación de los elementos de vulnerabilidad que exigen una particular protección. El procedimiento de determinación de la edad se orienta hacia la negación de la minoría. Irene Claro aborda esta compleja cuestión de la que depende el régimen legal al que quedará sometida la persona, iluminando con el interés superior del niño el procedimiento de determinación de la edad. Con claridad y profundidad examina, a la luz de este derecho que la Convención de los Derechos del Niño ha reconocido a los niños y niñas, las pruebas de determinación de la edad, el decreto del fiscal con el que finaliza el procedimiento y la determinación de la edad cuando el niño tiene documentación. La protección de menores y los derechos humanos -afirma Irene Claro- recomendarían unificar la metodología aplicada en los Estados para estimar la edad.

También Nuria Arenas nos enfrenta a las contradicciones de la Unión Europea en relación con los movimientos migratorios que llegan al territorio europeo. Las crisis siempre retan al sistema desde sus propias limitaciones. Así se demostró en 2015 en relación con el sistema europeo común de asilo. No existe consenso entre los Estados Miembros de la Unión en relación con la reubicación obligatoria y automática, ni en situaciones de emergencia como lo fue la entrada masiva en Grecia e Italia de solicitantes de protección internacional. A la luz de este capítulo de Nuria Arenas, estamos lejos de la creación de un sistema centralizado que comparta responsabilidades respecto a las personas que buscan asilo en la Unión, que tenga en cuenta -en la medida de lo posible- las preferencias de las personas solicitantes y que implique un verdadero reconocimiento mutuo de las decisiones de asilo.

Caterina Fratea nos acerca a la reglamentación italiana de la protección humanitaria. Tras el análisis del Derecho italiano, el Derecho europeo y el Derecho internacional, Fratea propone considerar que la protección por razones humanitarias tiene rango de derecho humano. Esta calificación como derecho humano refuerza la conclusión de que la reforma no puede significar una disminución de la tutela sino que la tutela deberá garantizarse de otro modo: en el Derecho italiano tiene la consecuencia de hacer aplicable directamente el artículo 10 de la Constitución, que alcanza a supuestos no cubiertos tras la reforma de 2018, y pone en valor las obligaciones internacionales que derivan de los convenios internacionales de los que Italia es parte.

Siguen tres capítulos en los que se desarrollan cuestiones de Derecho internacional privado, cuestiones que, como admirablemente planteó Erik Jayme en su curso en la Academia de La Haya en 1995 (“Identité culturelle et intégration : le droit international privé postmoderne”) se encuentran muy estrechamente vinculadas a los problemas jurídicos que presentan los movimientos migratorios.

Pilar Blanco Limones propone una reflexión sobre la mutua interacción entre el Derecho de extranjería y el Derecho civil, que lleva al lector que gira en torno a las relaciones familiares. Aborda la prevalencia del interés del menor sobre las medidas de extranjería o el *ius connubi* y la residencia de extranjeros cónyuges de españoles, in descuidar los

abusos a la movilidad transfronteriza. Efectivamente existe “en todo caso un cierto efecto arrastre por parte de las normas migratorias, unido al orden público europeo, que obliga al menos a otorgar una eficacia incidental a tales vínculos”. Por otra parte, el Derecho de familia debe condicionar las decisiones administrativas en materia de custodia de menores, responsabilidad parental o relaciones entre padres e hijos, entre otras.

En el contexto de los movimientos de población dentro de la Unión Europea presenta especial relevancia para el ejercicio de la libre circulación el tratamiento que reciben los documentos públicos extranjeros. Es preciso garantizar la autenticidad de los documentos públicos que circulan entre los Estados para evitar el uso de falsificaciones. Aunque el Convenio de La Haya de 1961 (Convenio de la Apostilla), del que son parte todos los Estados miembros, vino a agilizar enormemente la verificación de la autenticidad de los documentos, el Reglamento 2016/1191 ha supuesto un avance significativo, pero no definitivo. María Font i Mas en su capítulo (El ejercicio de la libre circulación y la eliminación de los requisitos de autenticación y traducción de determinados documentos públicos: el Reglamento (UE) 2016/1191) analiza el significado de este instrumento normativo comunitario.

También Diana Marín Consarnau se adentra en el terreno de su especialidad, el Derecho internacional privado: De la reagrupación familiar del ciudadano de la Unión al Derecho internacional privado. El matrimonio entre personas del mismo sexo y las uniones registradas entre ciudadanos de la Unión son el objeto de su estudio en torno a la reagrupación familiar. Quedan fuera las relaciones paterno-filiales y las diferentes instituciones procedentes de los sistemas jurídicos de procedencia de los migrantes de terceros Estados que plantean cuestiones a estas normas sobre reagrupación (véase por ejemplo la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de marzo de 2019). Entiende Diana Marín que “el derecho de los ciudadanos de la Unión a libre circular y residir en el territorio de los Estados miembros acompañados por sus familiares va un paso por delante de los derechos civiles de algunos Estados miembros, especialmente de aquellos que no ofrecen ningún estatus jurídico a las relaciones entre personas del mismo sexo o que presentan peculiaridades en la regulación interna de las uniones no matrimoniales”. Ese ir por detrás de los derechos civiles se manifiesta en las dificultades de elaborar conceptos autónomos que no están respaldados por un Derecho de familia unificado en Europa. Se pregunta la autora por la evolución que podrá darse en el futuro en la participación los Estados miembros en los instrumentos de cooperación reforzada que se han desarrollado o puedan desarrollarse en el futuro en materia de familia.

Tras los escritos que recogen las comunicaciones al Congreso, más breves, pero en absoluto carentes de interés (“El gran reto de la política migratoria europea” de Carmen Parra y Marc Giménez, “La integración de los inmigrantes en la Unión Europea y en España: Especial referencia a la inmigración marroquí en España”, de Siham Zebda, “Migración en la frontera sur del Estado Mexicano (políticas públicas y trata de personas)” de Alejandra Díaz Alvarado, “Centros de detención para extranjeros en el ordenamiento español: la creación de los CATE” de Dévika Pérez Medina, “La tutela del derecho a un recurso efectivo ante el riesgo de un perjuicio grave e irreversible en supuestos de expulsión” de Carolina Soler García, “Il futuro lontano da casa: uscita dal

sistema di protezione dei minori migranti in Spagna e Italia” de Patrizia Rinaldi, “Nuevas orientaciones en materia de autorización a la permanencia en España por razones humanitarias a causa del éxodo venezolano” de Estíbaliz Ibarra Sainz, “La nueva guardia europea de fronteras y costas ante la crisis humanitaria” de Lucía Ione Padilla Espinosa, “El traslado de solicitantes de asilo a Estados Miembros con condiciones menos favorables de María del Carmen Chéliz Inglés, “Nuevas propuestas de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo: la creación de plataformas de desembarco en Libia” de Lorena María Calvo Mariscal y “Las mujeres como sujetos de derechos por la doctrina *iusinternacionalista*” de Cristina María Zamora Gómez) se cierra la obra con un epílogo de Aurelia Álvarez Rodríguez que pone el broche de oro al conjunto. Este epílogo examina el régimen jurídico de los extranjeros nacionales de terceros países familiares de españoles que no han ejercido la libre circulación desde el prisma del derecho a vivir en familia y el derecho a la igualdad. Está claro que la Directiva 2004/38/CE no resulta aplicable a los familiares de españoles que no se han desplazado ejerciendo su derecho a la libre circulación. El análisis de las exigencias que pesan para la autorización de residencia de los cónyuges, parejas de hecho o ascendientes de españoles pone de manifiesto cómo se dificulta el ejercicio de sus responsabilidades. De forma retórica se pregunta la autora si es necesaria una regulación específica para concluir con rotundidad que se inclina por una regulación expresa y específica para los extranjeros familiares de españoles que evite situaciones tan lamentables e incomprensibles como las que podemos conocer a través de la jurisprudencia.

Isabel Eugenia Lázaro González
Universidad Pontificia Comillas