

**FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (Coord.), *Ciudadanía, Asilo e Inmigración en la Unión Europea. I Foro Europeo de Derecho internacional privado, Madrid, Iprolex, 2020, 289 pp.***

Este libro recoge parte las ponencias y comunicaciones que tendrían que haberse presentado en el Congreso titulado *Ciudadanía, asilo e inmigración en la UE: entre la consolidación los desafíos del Brexit*, organizado por la Universidad de Alcalá. Previsto el Congreso para finales de marzo de 2020 quedó en suspenso su celebración por causa del COVID19. Los organizadores fueron conscientes de la gravedad de la situación y decidieron, con buen criterio, posponer la celebración de las sesiones previstas. En el mes de octubre de 2020 se retomaron los trabajos llevándose a cabo las sesiones, de manera virtual, y asociadas al I FORO EUROPEO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO (forodipr.com). Esta explicación contextualiza la obra y el alcance de algunos de los trabajos entregados para el Congreso de marzo 2020. Así queda explicado en la Presentación de la obra a cargo de su coordinadora (A. FERNÁNDEZ PÉREZ, p. 16). La autora, en esta presentación, además de diagnosticar algunos de los síntomas que aquejan nuestro sistema de asilo, avanza como propuesta genérica la mejora de los procedimientos y la adopción de medidas legislativas que garanticen y protejan los derechos de los solicitantes de protección internacional. En particular, aboga por un cambio del marco normativo que ponga límite a las llamadas “devoluciones en caliente” en Ceuta y Melilla (objeto de su ponencia, pp. 111-150).

Cabe destacar que el objetivo de las sesiones del I FORO EUROPEO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO se centraban en reflexionar acerca la política común europea en materia de control de fronteras, asilo e inmigración (PONENCIAS y COMUNICACIONES) y, con carácter más específico, en algunos aspectos de dicha política migratoria común incluidas algunas experiencias de la práctica consular española en Marruecos y otros temas transversales relacionados con la Directiva sobre libre circulación de personas o más específico con la violencia de género y la movilidad intra-europea, entre otros. Dada la miscelánea de estas últimas cuestiones y sus diversos sus enfoques, estructuramos esta reseña en torno a tres ejes: 1º) Cuestiones relacionadas con la construcción y evolución de “una” política común en materia migratoria en la Unión Europea; 2º) Cuestiones relacionadas con la movilidad intra-europea; y, 3º) Varia: algunos enfoques desde el Derecho de extranjería y el DIPr.

**1º) *Cuestiones relacionadas con la construcción y evolución de “una” política común en materia migratoria (y de asilo) en la Unión Europea.*** Contiene las ponencias de J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, J.M. PORRAS RAMÍREZ Y A. FERNÁNDEZ PÉREZ.

Empezando por la contribución del profesor J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, ya se advierte por el título y extensión (*Luces y sombras de veinte años de política común en materia de control de fronteras, asilo e inmigración. Ante la defensa de un dionisiaco estilo de vida europeo*, pp. 25-84) que se trata de un estudio clave para la comprensión la política común en la materia. Sobre la base de las previsiones del Tratado de Lisboa, desgrana el marco competencial y los ámbitos sobre los que cabe la intervención europea distinguiendo las cuestiones compartidas de las materias reservadas a los Estados

miembros. Cuestión no menor si se quiere comprender los límites de la intervención comunitaria y sus objetivos sectoriales y materiales. Por ejemplo, entre las competencias exclusivas y compartidas, cabe señalar el control de la frontera exterior y el asilo. Así, mientras el control de fronteras exteriores centra la atención en dos aspectos estratégicos como es la creación de un visado uniforme para el control de la entrada de personas por periodos de corta duración (régimen uniforme de visados / control ex ante) y la creación de un servicio común europeo de guarda de fronteras que prestan auxilio a los Estados Miembros (control perimetral), en materia de asilo la intensidad del control es mayor en la medida en que, por una parte, el sistema europeo común de asilo (SECA) blindo las garantías del procedimiento de reparto de las solicitudes de asilo mediante un Reglamento (el sistema de Dublín) que incluye el cumplimiento de las obligaciones internacionales (básicamente, el principio de no devolución) y, por otra parte, proporciona una cobertura material básica, mediante directivas, cuyo objetivo, aún inacabado, es la consecución de un estatuto uniforme de protección. La intervención europea en la política de inmigración (Derecho de extranjería en sentido clásico) se separa de los dos sectores anteriores (control de la fronteras y SECA) no solo por la explícita declaración de ser competencia compartida sino por su objetivo, centrado en 2 ámbitos: (1) obtener la residencia y los derechos asociados a la misma lo que se materializa en Directivas que “uniforman” los requisitos para la obtención de la residencia de larga duración, la reagrupación familiar y el estatuto de residente de larga duración); y (2) las condiciones para la expulsión y repatriación de residente en situación administrativa irregular, con especial atención a la lucha contra la trata de seres humanos y en particular de mujeres y niños. El resto de las materias del derecho de extranjería queden reservadas a los Estados miembros, aunque ni la UE renuncia a intervenir ni los Estados miembros están dispuestos a ceder todo el control a la UE. Quizá sea esta una de las claves del prolijo marco normativo donde “el uso ofensivo de los instrumentos centrales de derechos humanos y de protección internacional” y el control del Tribunal de Justicia están ayudando a reconfigurar en cada Estado miembro las medidas de ejecución de las políticas migratorias europeas. No menos importante en esta contribución del profesor Fernández Rozas, son las llamadas “manifestaciones de carácter institucional”, donde se explican las diversas agencias europeas, se da cuenta del programa marco para la gestión de los flujos migratorios, del Código de visados o de la Red europea de funcionarios de enlace. Termina el autor con unas reflexiones sobre la proyección a futuro de esta política europea, poniendo de relieve las contradicciones a superar en cada ámbito de cuestiones. Por ejemplo, si la alternativa es la defensa de los derechos humanos y la solidaridad frente a la seguridad y la preservación del modo de vida europeo la pregunta es cómo equilibrar estos factores en las normas internas sobre el retorno o la expulsión y del mismo modo hasta dónde llega el derecho a la integración en la regulación de la protección internacional (refugiados) o de los menores migrantes no acompañados. De lectura obligada para centrar esas luces y esas sombras de las políticas europeas y de sus medidas de ejecución nacionales.

La contribución de J.M. PORRAS RAMÍREZ titulada “El reto de construir una política migratoria común en la UE”, se centra en el sistema SECA y sus debilidades. El enfoque es normativo relacionando los instrumentos existentes y poniéndolos a prueba ante la (catastrófica) gestión de la crisis de los refugiados de 2016. En relación con la propuesta de la Comisión de crear una Agencia Europea de Asilo (ya está operativa) pone de relieve

la situación de impasse en que se encuentra y da cuenta de algunas iniciativas específicas en desarrollo de la Agencia Europea de Inmigración. En apartado separado se hace una reflexión muy oportuna sobre la “obsesión por una política de seguridad”, partiendo del acuerdo con Turquía, expresivo de una política con elementos intergubernamentales difícilmente compatible con la idea del art. 79 TFUE. Finaliza con una pregunta retórica *¿Hacia una política migratoria común?* aportando elementos para la reflexión que pasan por la idea de combinar la eficacia en la gestión con mayores dosis de solidaridad entre los Estados miembros.

La profesora A. FERNÁNDEZ PÉREZ se centra en el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea y las devoluciones en caliente. La contribución es un estudio pormenorizado sobre el marco normativo interno, europeo e internacional en clave de derechos humanos para, seguidamente, contrastar si la normativa española supera el test de legalidad y proporcionalidad a la luz de las dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2017 y 2020). Particular interés ofrece el segundo examen de la normativa española a la luz de la STEDH de 13 de febrero de 2020 y su contraste con la anterior de 3 de octubre de 2017. En particular, si el Estado español ha incumplido la normativa de derechos humanos de acuerdo con el art. 4 del Protocolo núm. 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Con espíritu crítico se analiza la justificación de la sentencia del TEDH donde concluye que España no es responsable y que su normativa no incumple el Protocolo 4 (por aplicación del principio o precedente en el según el cual el Estado no es responsable si se trata de un grupo numeroso de personas que intentan entrar en el territorio de un Estado cruzando una frontera terrestre en lugar no autorizado y planificada de antemano con uso de la fuerza sin utilizar las vías legales nacionales). Ahora bien, como señala la autora, ¿se puede exigir esto a las personas que intentan cruzar el perímetro fronterizo de Ceuta o de Melilla en sus circunstancias? Un examen más realista de la situación de estos migrantes y en clave de derechos humanos y habría sido lo esperable si hablamos en serio de ser respetuosos con los derechos de los extranjeros en la frontera.

**2º) Cuestiones relacionadas con la movilidad intra-europea.** Abarca las ponencias de D. MARÍN COSARNAU y de C. RUIZ SUTIL.

La contribución titulada *Los retos que plantea la casuística en la construcción de los derechos de residencia derivados*, de D. MARÍN COSARNAU, es una aportación doctrinal de importancia en la medida en que ordena los supuestos en que, a la luz de la interpretación del Tribunal de Justicia, se observa una posible ampliación del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea. En efecto, se trata de los casos en que el estatuto esencial de ciudadano de la Unión (derecho primario ex. arts. 20 y 21 TFUE) ha venido a amparar situaciones que en principio son ajenas a la Directiva 2004/38/CE (derecho derivado). Es difícil encontrar un único criterio de clasificación dada la diversidad de los supuestos. La autora ha elegido las situaciones en función de si la decisión adoptada por el Estado miembro en cuestión implica el retorno al país de origen del miembro de la familia que no es ciudadano UE; son situaciones en las que se deniega el permiso de residencia al ciudadano no comunitario sin tener en cuenta, por ejemplo, una residencia consolidada previamente en otro Estado miembro (caso *O* y *B*); o bien la denegación se basa en no reconocimiento del vínculo familiar en el Estado de residencia

del nacional comunitario (asuntos *Coman* o *Banger*); o bien los casos en que menores europeos dependientes de progenitores nacionales de terceros países se verían obligados a abandonar el territorio de la Unión de ejecutarse la orden de expulsión de su progenitor dado que no pueden renovar o conseguir la residencia bien (los casos más conocidos son *Alopka*, *Chávez Vilchez* y *Rendón Martín*). Otros supuestos donde es posible ver la acción del estatuto de ciudadano son agrupados por la autora en torno a 3 casos (*Rottman*, *Tjebbes* y *Bajratari*), donde la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro y sus posibles consecuencias en el estatuto del ciudadano de la Unión son analizados por el TJUE sobre la base del principio de proporcionalidad. Concluye el trabajo con una propuesta de *lege ferenda*: establecer un régimen especial para los nacionales de terceros países familiares de menores ciudadanos en la UE, con independencia o no de la nacionalidad española de estos, que cubra los aspectos no incluidos en el marco del llamado arraigo familiar (ex. art. 123.3ª RD 557/2011).

La situación de las *mujeres extranjeras víctimas de violencia de género en supuestos de movilidad intra-europea* es analizada en la contribución de C. RUIZ SUTIL. El método de examen en perspectiva de género parte de 3 conjuntos normativos que atienden estas situaciones para constatar sus carencias o lagunas y sus dificultades en la práctica administrativa. En concreto, se analizan las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales que prevé una protección urgente de mujeres extranjeras en situación irregular en supuestos de especial vulnerabilidad por violencia de género (art. 123 RD 557/2011) o por razones humanitarias (art. 124 RD 557/2011); la Directiva sobre órdenes de protección en el ámbito penal (Directiva 2011/99) y el Reglamento sobre reconocimiento mutuo de medidas en materia civil (Reglamento 606/2013). Detectando los problemas de coordinación entre estas normas, propone como salida la creación de un estatuto de residencia legal en la UE en situaciones de violencia intrafamiliar que permita la movilidad intra-europea de estas mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en la legislación europea en consonancia con las exigencias internacionales del Convenio de Estambul. La perspectiva de género y el Derecho internacional privado es igualmente objeto de atención en la contribución de C. RUIZ SUTIL. Primero, denuncia la ausencia de enfoque de género en el Reglamento 2201/2003 y en el Reglamento 1259/2010 y propugna su inclusión, con apoyo en el Convenio de Estambul, tanto en las reglas de competencia judicial internacional en los foros del divorcio, separación y nulidad (por ejemplo, si la demanda de divorcio va ligada a una situación de violencia de género, restringir el juego de los foros alternativos de competencia) como en las normas de ley aplicable de los arts. 5 y 8. Termina la autora refiriendo las nuevas reglas del Reglamento 2019/111/UE, donde la perspectiva del interés superior del menor se incorpora en las normas de competencia judicial internacional en materia de responsabilidad parental y en la sustantividad del nuevo capítulo destinado a la sustracción internacional de menores, pero no la perspectiva de género. En este sentido, propone su consideración mediante reglas que funcionen como excepción a la general de atribución de foro. Sin duda estamos ante un reto que la autora ha sabido exponer con claridad y soluciones factibles bien estructuradas.

**3º) *Varia: algunos enfoques desde el Derecho de extranjería y el derecho asilo y otras sobre nacionalidad y migraciones en otros sistemas jurídicos.*** Son las comunicaciones

de M.I. NIETO FERNÁNDEZ, J. JIMÉNEZ UGARTE, E. PIOVESANI, A. KHAIROUN y N. LÓPEZ ZAMARRIPA.

La aportación de M.I. NIETO FERNÁNDEZ se centra en la política europea en materia de asilo con la idea de demostrar que “es la falta de voluntad de los Estados miembros en la materia la que ha determinado el deterioro del procedimiento” y pide como respuesta “poner en práctica de manera urgente un Sistema Común de Asilo”. En la comprobación de la hipótesis inicia definiendo los términos que la normativa aplicable refiere para refugiado, derecho de asilo, solicitud de protección internacional, solicitante, reasentamiento, principio de no devolución y beneficiario de protección internacional. En cuanto a la base jurídica indica los preceptos del TFUE y seguidamente, el estado de la cuestión resaltando el aspecto más problemático derivado de la frustrada reforma del SECA y las lagunas e ineficiencias del actual sistema. La parte del recorrido normativo la sitúa en los Tratados UE para a continuación resumir la normativa derivada (Reglamentos y Directivas) y las medidas complementarias derivadas de la Agenda Europea de migraciones de 2016. Finaliza con una referencia a los instrumentos financieros disponibles y las agencias que eventualmente intervienen.

La experiencia práctica la aporta el trabajo de J. JIMÉNEZ UGARTE, que centra su contribución en los visados de estancia, de reagrupación familiar y de trabajo por cuenta ajena durante su misión diplomática como Cónsul de España en Marruecos (2005-2010). Cabe felicitar a los organizadores por la inclusión de la visión práctica consular, pues precisamente de los cónsules depende la ejecución de uno de los ejes principales de las políticas migratorias nacionales: el visado. Los tres ejemplos elegidos ponen de relieve el tipo de migración que tuvo España en dicho periodo y el perfil del migrante marroquí: estancias de corta duración, reagrupación familiar y trabajo por cuenta ajena. La entrevista personal en el Consulado es clave para detectar e intentar frenar posibles abusos basados en el fraude documental. Como señala el autor, la complejidad y excesiva burocracia en esta materia unida a la casuística favorecerían incluso una suerte de “mediación consular” que limite o al menos intente frenar la excesiva litigiosidad resultante de las denegaciones de visados.

La contribución de E. PIOVESANI, titulada “*Article. 16 of the Preliminary Provisions to the Italian Civil code and Brexit*”, investiga el ámbito de aplicación del art. 16 del C. civil italiano y en qué medida sus previsiones se aplican a las personas físicas y jurídicas británicas tras el BREXIT. El precepto se refiere al “tratamiento de los extranjeros” y señala que: “El extranjero puede disfrutar de los derechos civiles atribuidos al ciudadano en condición de reciprocidad y sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las leyes especiales. Esta disposición también se aplica a las personas jurídicas extranjeras. Sobre esta base, el autor va contrastando el ámbito de aplicación del precepto y las normas europeas incluidas las normas de DIPr. Sobre esta última perspectiva destaca que el art. 16 no es una norma de conflicto pero sí deberá tenerse en cuenta cuando sea aplicable el derecho italiano en virtud del Reglamento Roma I en materia de capacidad. La mención al Brexit lleva al autor a preguntarse si el art. 16 del C. civil es aplicable a los nacionales británicos en ausencia de tratados u otros acuerdos con el Reino Unido concluyendo que sí lo es, aunque su juego sea residual.

De la mano de A. KHAIROUN se aborda el tema del *reconocimiento y aplicación de decisiones extranjeras relacionadas con el matrimonio infantil en los países de la Unión Europea*. Retóricamente en el propio título se pregunta si es “respeto de las diferencias culturales” o “aplicación del derecho extranjero de familia”. Tras unas pinceladas acerca de la edad mínima para contraer matrimonio en el derecho de familia (reformado) de Marruecos (18 años), Argelia y Túnez (19 años, respectivamente), dispensable por el juez o el tutor en determinados supuestos, recuerda que en estos mismos ordenamientos no son válidos los matrimonios forzados (sí admitidos en el derecho musulmán tradicional, entendiendo como tales los concertados por el padre o el tutor respecto un hijo/a menor de edad y sin el consentimiento de estos). En el plano europeo también hace referencia el autor a la edad mínima para contraer matrimonio en algunos países. No se entiende muy bien el encaje de la segunda parte de la contribución, dedicada a la aplicación del reconocimiento del matrimonio infantil en España, con la hipótesis apuntada en el título. Quizá obedezca a la misma estructura del análisis. Para una mejor comprensión habría sido más claro partir de la distinción entre forma y fondo del matrimonio su solución en sede de DIPr (ley aplicable al consentimiento y a la capacidad nupcial y sus dispensas y ley aplicable a la forma, arts. 49 y 50 Cc) y su control por la autoridad competente en el expediente previo o en el momento de la inscripción registral del matrimonio cuando sea necesario.

Cierra la obra el trabajo de N. LÓPEZ ZAMARRIPA sobre *Políticas y normatividad en la migración internacional en México*. Tras unas pinceladas sobre las políticas de poblamiento del Norte de México tras la independencia de España y su interacción con el control de entrada de extranjeros en el territorio mediante normas dictadas en los inicios del Porfiriato, pasa al siglo XX refiriéndose a los diferentes movimientos de migrantes llegados a México durante el mismo sin que se mencione expresamente una política orientada a la recepción de migrantes. En cuanto a la legislación migratoria mexicana, refiere someramente que México está vinculado por los convenios de Naciones Unidas sobre refugio, asilo, nacionalidad, protección al trabajo internacional, crimen internacional “entre muchos otros” (sin especificar) y sitúa en el mismo plano los Acuerdos de Libre Comercio y otros acuerdos de la OMC. Todo ello como normativa aplicable en materia de migraciones. Al dirigirse al plano interno, indica dónde se contiene el régimen jurídico de los extranjeros en México (Ley General de Población y un Reglamento) y la existencia de un Instituto Nacional de Migración y sus funciones. Finalmente, dedica un último apartado a la distinción entre nacional y extranjero en la legislación mexicana refiriendo la normativa: mientras la Constitución mexicana establece quiénes son mexicanos y cómo se adquiere y se pierde la nacionalidad mexicana, la Ley General de Población fija el régimen jurídico para la entrada, permanencia y salida de territorio nacional y en particular las actividades económicas que puede realizar el extranjero en México en función de su situación migratoria.

**Marina Vargas Gómez-Urrutia**  
**Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)**