

RECENSIONES

Vincent CHETAIL, Philippe DE BRUYCKER
y Francesco MAIANI (eds.),
Reforming the Common European Asylum System.
The New European Refugee Law, Brill, Nijhoff, Leiden,
Boston, 2016, 541 pp.

En estos últimos diecisiete años desde que el Tratado de Ámsterdam dio competencia a la Unión Europea (UE) para desarrollar una política en ciertos ámbitos relativos al asilo, se han sucedido dos fases en la construcción de lo que ya en el Programa de Tampere (Consejo Europeo, 15-16 de octubre de 1999) se denominó «Sistema Europeo Común de Asilo» (SECA). La primera fase se desarrolló en los cinco primeros años desde la entrada en vigor del Tratado, que supuso: (a) la *comunitarización* de una competencia compartida (y limitada) sobre asilo en la UE, si bien, de forma relativa (iniciativa legislativa de la Comisión compartida con los Estados miembros, procedimiento legislativo especial —unanimidad en el Consejo y consulta al Parlamento Europeo—, y competencia de limitado alcance del Tribunal de Justicia), y (b) la materialización de una integración diferenciada *de facto* (con los regímenes especiales del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). Esta primera fase supuso la adopción de las cinco normas principales en materia de asilo en la UE, a saber, el reglamento sobre la determinación del Estado responsable de examinar una demanda de asilo presentada en el territorio de uno de los Estados participantes (llamado «Dublín II», puesto que consistía básicamente en la incorporación del contenido del Convenio de Dublín sobre la misma materia adoptado por los estados miembros en 1990), y tres directivas de «normas mínimas» sobre los requisitos para considerar a una persona como refugiada o beneficiaria de protección temporal, así como su estatuto, la acogida de los demandantes de asilo, y los procedimientos aplicables a las solicitudes de protección.

La segunda fase del SECA se inició en 2011, con la adopción de una nueva directiva de «normas comunes» sobre los requisitos para obtener protección internacional (estatuto de refugiado o protección subsidiaria), y terminó en junio del 2013, con la adopción de un nuevo reglamento Dublín (III), y nuevas directivas de «normas comunes» sobre acogida de los demandantes de asilo y sobre reglas aplicables a los procedimientos de protección internacional. Esta nueva fase había generado muchas expectativas, tanto porque su adopción ya no estaría marcada por los sesgos intergubernamentales de la primera fase como porque las propias instituciones europeas habían marcado objetivos ambiciosos acerca del SECA: establecer un procedimiento común y

un estatuto uniforme de protección en toda la UE. Al final, ni el reglamento Dublin III ni las directivas que decían establecer normas *comunes* parecían haber alcanzado las expectativas marcadas, si bien, tras cerca de diez años de funcionamiento del SECA era necesario hacer balance y examinar hasta qué punto las lagunas y deficiencias se habían cubierto, en especial, con una aproximación más basada en los derechos humanos.

El volumen *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law* que se aquí se comenta tiene por objeto el análisis y el estudio crítico de las normas que configuran esta segunda fase del SECA. Ello queda corroborado en el subtítulo, por el que se señala que el contenido versará sobre el «nuevo» derecho europeo del refugio. La publicación de este libro resulta por tanto muy pertinente y esperada para todos aquellos interesados en las migraciones forzosas y en la UE. El libro se sitúa en un momento crucial para la UE, que, entre otras razones, ve cuestionada su credibilidad como proyecto de integración y su legitimidad por el funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se inscribe la política de asilo. Tan solo un par de meses después de la aparición del libro, en julio de 2016 la Comisión Europea ha presentado un nuevo paquete legislativo en el marco de la política europea de asilo preparatorio de la tercera fase del SECA. Así, en muy poco tiempo, el título del volumen («reforming») ha sido sobrepasado por la evolución casi vertiginosa de en esta materia: las propuestas normativas de la Comisión se han presentado cuando aún no había pasado ni un año desde la finalización del plazo de transposición de las directivas adoptadas en 2013 (20 de julio de 2015).

Estas nuevas propuestas intentan hacer frente a una realidad de flujos de migraciones forzosas hacia el continente europeo que ya no puede solo ser gestionada a partir del paradigma temporal basado en la idea de «crisis» (de refugiados, de solidaridad, de gestión...). Por lo que se refiere al subtítulo, cabe decir que suscita una cierta confusión, ya que, por una parte evoca referencias al contexto europeo que va más allá de la UE, y a la configuración de una protección de los refugiados como personas especialmente vulnerables en otros contextos europeos como en el Consejo de Europa (especialmente, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos); y, por otra, parece limitar el objeto de estudio al derecho del refugio. Por lo que se refiere a este último aspecto, esta expresión bien puede entenderse como integración de los demandantes de asilo en sentido amplio (demandantes de algún tipo de protección internacional y no solo de ser reconocidos como refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra); o bien excluyendo otras formas de protección internacional. Estas dudas y reflexiones sobre el planteamiento del propio volumen y de su objeto de estudio hubiesen podido ser explicadas en un escrito a modo de introducción, como suele ser habitual en estos casos,

redactada por los editores o coordinadores del mismo. En este caso, se ha preferido incluir en una primera parte que lleva por título «Introducción» cuatro capítulos que desarrollan las características, evolución y retos pendientes del SECA, así como su relación con las políticas de control fronterizo y de inmigración en la Unión Europea.

El libro es el resultado del «7º Congreso Europeo para juristas especializados en Inmigración y Asilo en Europa», organizado por la Red Académica Odysseus y el Global Migration Centre del Graduate Institute of International and Development Studies de Ginebra, y celebrado en la Universidad Libre de Bruselas los días 8 y 9 de abril del 2014. Quién escribe estas líneas tuvo la oportunidad de asistir al mencionado congreso titulado «Towards a Common European Asylum System: The Added Value of the Legislative Package of Second Generation». El congreso se propuso aportar y discutir los principales aspectos de la segunda fase de la política europea de asilo en relación con el objetivo de la consecución de un «sistema» que, según el título del mismo congreso, todavía no se ha logrado completar de la forma en que la palabra «sistema» sugiere. Esta es una de las principales ideas desarrolladas por Vincent Chetail, quien se plantea si, en lugar de tal, se mantendría aún en una especie de popurrí o *bric-à-brac*, o por Hemme Battjes en sus respectivos capítulos.

La mayoría de los autores de las contribuciones del libro son académicos de gran prestigio, algunos miembros de la red Odysseus, financiada por la Comisión Europea y que reúne a representantes de cada uno de los estados miembros de la Unión Europea. El libro también recoge aportaciones de autores que trabajan para las instituciones de la UE o para organizaciones de defensa de los derechos de los refugiados. Ni el congreso, ni ahora el libro han defraudado. Las contribuciones aportadas son muy relevantes para apreciar las características principales del SECA en su segunda fase y para entender sus rasgos principales desde una perspectiva amplia, no sólo de derecho de la UE, sino incorporando el derecho de los derechos humanos y el régimen internacional general del asilo y el refugio. Un valor adicional de esta obra es que, a diferencia de otros trabajos también recientes sobre el mismo tema, consigue ofrecer un producto menos descriptivo que analítico, dónde se examinan críticamente los cambios sufridos por el SECA en su paso a la segunda fase, a la vez que se exploran las oportunidades perdidas, las lagunas y las perspectivas de futuro. También es destacable que, al lado de capítulos más largos que funcionan a modo de informe general sobre los distintos temas, cada parte se complete con capítulos sobre temas más concretos escogidos por su especial relevancia.

La estructura de la obra es clara y recoge los cuatro instrumentos normativos más importantes del SECA tras la parte 1, que funciona como «Introducción»: Reglamento de Dublín (parte 2); directiva de requisitos o calificación

(parte 3); directiva sobre acogida (parte 4), y directiva de procedimientos (parte 5). La obra termina con un único capítulo en la parte 6 a modo de «Conclusión». Cada parte recoge la contribución principal que se hizo en el congreso sobre cada tema en forma de informe, más las contribuciones que se presentaron sobre ese tema de forma específica sobre cuestiones más concretas, o tomando como eje perspectivas determinadas. Ello permite ofrecer una panorámica amplia de los instrumentos de la política europea de asilo de una forma más interesante que con capítulos descriptivos basados en una única norma. Destacan, en este sentido, los seis capítulos basados en los informes generales presentados al congreso, realizados por Vincent Chetail, Francesco Maiani, Hemme Batjes, Lilian Tsourdi, Cathryn Costello (capítulo firmado con Emily Hancox), y Philippe De Bruycker (firmado con Lilian Tsourdi).

Los cuatro capítulos de la parte 1 tienen por objeto examinar el objetivo de establecer un SECA en la UE, así como su contexto en la segunda fase del mismo. El primer capítulo, escrito por Vincent Chetail, es el que cumple mejor con su cometido introductorio del tema tratado en la obra, es decir, la segunda fase del SECA. En él se analiza con rigor y eficacia el origen, la evolución, las principales características y deficiencias del SECA, y su relación con el espacio de libertad de circulación. También se avanzan los principales elementos que debería contemplar la siguiente fase desde el punto de vista de su ámbito de aplicación personal (personas no expulsables, ciudadanos), material (acceso al territorio europeo) y espacial (dimensión exterior) para acercarse más a su pretensión de constituir un «sistema». El capítulo segundo, de Elspeth Guild, plantea la relación entre el asilo y los controles en las fronteras en la Unión Europea, centrándose en los controles realizados en el mar (*blue borders*) y desmontando la percepción de que existe un «desastre humanitario masivo» y «presiones descontroladas». El capítulo tercero, firmado por Patricia Van de Peer, se dedica a un análisis pormenorizado de las negociaciones del paquete legislativo de la segunda fase del SECA. En él se analiza especialmente el papel del Parlamento Europeo, institución a la que pertenece la autora, y se desvelan detalles de los asuntos más controvertidos durante las negociaciones acerca del mecanismo de suspensión de los traslados Dublín, el programa de reasentamiento conjunto, o las disputas acerca de la base jurídica del artículo 80 del TFUE. El capítulo cuatro, de Kris Pollet, que cierra esta parte introductoria, desarrolla la idea de que el SECA es un sistema incompleto y cuáles son los elementos que suponen un reto a la vez que son aspectos necesarios que resolver normativa y políticamente en el futuro, como los mecanismos de solidaridad, la adecuada aplicación de la normativa en la práctica, el establecimiento de un estatuto uniforme válido en toda la UE que facilite los traslados de personas con estatutos de protección, o las vías seguras de acceso a la protección en la UE.

La segunda parte se dedica al estudio del reglamento Dublín, con tres capítulos. El capítulo quinto recoge el sugerente informe general sobre el reglamento Dublín III presentado por Francesco Maiani al congreso mencionado, donde se analizan los cambios principales que esta norma supone respecto de la fase primera del SECA. También se examinan los problemas estructurales del sistema, que genera «ganadores y perdedores» entre los Estados e incentivos a los actores principales (estados y demandantes de asilo) para su incumplimiento. Los otros dos capítulos de esta parte se dedican a examinar las previsiones del reglamento Dublín III (y de otros instrumentos normativos) respecto de unidad familiar y la reunificación familiar (capítulo sexto, de Ulrike Brandl), y las medidas de solidaridad entre los Estados en esta materia (capítulo séptimo, de Madeleine Garlick). En este último trabajo se muestra la tensión existente entre las perspectivas respecto de la solidaridad en la UE en circunstancias en que esta es necesaria y las posibilidades de condicionarla al respeto de las obligaciones de los Estados en materia de asilo. En definitiva, el sistema de Dublín basado en la idea de «responsabilidad» y aplicación coercitiva supone que se «distriga» la atención respecto de la cuestión principal, a saber, asegurar que en todos los Estados existan procedimientos de asilo justos y eficaces.

La tercera parte del trabajo se dedica a examinar la directiva de «requisitos», con un capítulo sobre la «calificación» para ser considerado como refugiado o ser beneficiario de protección subsidiaria y otro sobre los estatutos de protección internacional. El capítulo octavo, de Hemme Battjes, se centra en la «calificación» y presenta una pauta de análisis interesante que se repite en otros trabajos, principalmente los primeros capítulos de cada parte dedicada a un instrumento que se corresponden con los informes generales sobre cada tema presentados al Congreso de 2014. Esta pauta de análisis supone el examen de si los cambios en la norma suponen: (a) más armonización; (b) mayor observancia del derecho internacional, y (c) mayor coherencia. También analiza las «oportunidades perdidas» y las opciones jurisprudenciales del TJUE. El capítulo noveno, firmado por Celine Bauloz y Géraldine Ruiz, examina los cambios que la segunda fase del SECA ha supuesto en los dos estatutos de protección internacional. Se defiende que estos tienden a converger, si bien la situación de los beneficiarios de protección subsidiaria continúa siendo *más precaria* (principalmente, respecto de los permisos de residencia y del acceso a servicios sociales). La uniformización del acceso a una ocupación es considerada «el mayor valor añadido de la directiva de requisitos refundida de 2011» (p. 247).

La cuarta parte se dedica al examen de la directiva sobre la acogida de los demandantes de asilo con tres capítulos. El capítulo décimo, de Lilian Tsourdi, sigue la misma pauta de análisis que el capítulo octavo en los aspectos clave de la norma (ámbito de aplicación; detención; acceso a una ocupación; condiciones materiales de la acogida; reducción o retirada de la ayuda), examinando

a su vez la jurisprudencia del TJUE y del TEDH y las perspectivas abiertas por ella. El trabajo termina afirmando que la directiva es un paso adelante en la consecución de un «estándar de vida dignificado para los demandantes de asilo» que, junto con la jurisprudencia evolutiva de diversos órganos internacionales, estaría contribuyendo a la emergencia de un derecho inderogable a «un nivel mínimo de subsistencia» (p. 311). En el capítulo undécimo, Jens Vedsted-Hansen plantea un interesante estudio sobre si las condiciones de acogida de los demandantes de asilo se fundamentan realmente en un respeto adecuado de los derechos humanos, formando así un «estándar paneuropeo» al que contribuye la jurisprudencia del TJUE o, por el contrario, contienen todavía lo que se ha venido en llamar «deficiencias sistémicas» (por la expresión utilizada por el TJUE en el caso *N.S. y M.E.* de diciembre de 2011 y, después, por el TEDH en una serie de casos anteriores a la sentencia *Tarakhel* en que recupera el test del «riesgo real» de sufrir tratos prohibidos). El capítulo duodécimo, de Lyra Jakulevicine, examina las nociones de «persona con necesidades especiales» y de «vulnerabilidad» aplicadas a los demandantes de asilo en la segunda fase del SECA, y plantea si las personas vulnerables son un subgrupo específico de personas dentro del colectivo de demandantes de asilo en este contexto del derecho de la UE examinando las directivas de «calificación», «acogida», y «procedimientos».

La quinta parte se dedica al examen de la directiva de normas sobre procedimientos aplicables a demandas de protección internacional con dos densos capítulos. El capítulo decimotercero, firmado por Cathryn Costello y Emily Hancox, se corresponde con el informe general sobre los cambios que se han producido en la segunda fase del SECA en esta directiva. El examen realizado es detallado y exhaustivo y se señalan los cambios positivos así como las críticas al sistema desde la perspectiva de que la regulación muestra una tensión no resuelta entre dos estereotipos: el del demandante de asilo que potencialmente abusa de los sistemas europeos, y el del demandante de asilo vulnerable. Las autoras defienden que esta tensión lleva a incongruencias y no respeta suficientemente la presunción de que los demandantes de asilo son refugiados. El capítulo decimocuarto, de Barbara Milołajczyk, se dedica a un examen minucioso de un tema poco tratado en la doctrina como es la asistencia jurídica de los demandantes de protección internacional. El capítulo examina la evolución de las previsiones al respecto en los instrumentos del SECA y concluye señalando que, aunque exista un reconocimiento explícito del derecho de acceder a esta asistencia, los límites y excepciones previstos no permiten alcanzar un estándar común de asistencia jurídica para los demandantes de protección internacional.

La última parte se compone de un único (aunque largo) capítulo decimoquinto, a modo de conclusión, firmado por Philippe De Bruycker y

Lilian Tsourdi. En realidad, en él se desarrollan temas transversales de la política europea de asilo como son la cooperación práctica (esencialmente a través de EASO), las exigencias respecto de la necesidad de construir mecanismos de solidaridad entre los estados miembros en este ámbito (solidaridad, financiera, física, normativa, y operativa), y la dimensión exterior del SECA. No se trata, por tanto, de un capítulo que dé cuenta de todos o de un número significativo de contribuciones desde un punto de vista más global y unitario como suele ser habitual en capítulos de conclusiones de obras colectivas. Según los autores, el SECA se basa en sistemas de responsabilidad y solidaridad, si bien no se ha logrado el objetivo que consiste en la consecución de un reparto equitativo o distribución justa (*fair-sharing*) de los demandantes de asilo y refugiados entre los Estados miembros de la UE. Los autores defienden en este sentido que la UE debería explorar todos los mecanismos de solidaridad y que debería revisar los instrumentos de reubicación para evitar estar «violando manifiestamente» el art. 80 del TFUE, que establece un mandato de solidaridad a los Estados en materia de asilo (p. 537). El capítulo termina con reflexiones acerca de la posibilidad de que en el futuro se avance en el camino de la adopción de un «código» de asilo.

El resultado final es un estudio meritorio, serio y coherente, que ofrece una visión crítica y amplia, expresando las luces y las sombras del objeto de estudio. Además, ofrece para cada tema estudiado propuestas de mejora y analiza las perspectivas de futuro. Por todo ello, permite al lector comprender el SECA en su fase actual y en el contexto normativo del régimen internacional del asilo y el refugio y de la protección de los derechos humanos. Aunque, como se ha dicho, este es un ámbito en el que se están produciendo cambios muy rápidamente, esta obra supone un avance en el conocimiento y una contribución teórica sólida cuyos resultados habrán de perdurar en el tiempo.

Sílvia Morgades Gil
Universitat Pompeu Fabra

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA
y María José CERVELL HORTAL (dirs.),
*La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales.
Retos y problemas seleccionados,*
Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, 465 pp.

En un momento de gran descrédito de la Unión Europea (UE) y de sus instituciones, hay que dar la bienvenida a un libro como este. El escenario