

¿HACIA UN ESPACIO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LIBERTAD? UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DE ASILO DESDE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

M. Isabel GARRIDO GÓMEZ

Universidad de Alcalá
misabel.garrido@uah.es

SOLANES, Ángeles, LA SPINA, Encarnación (eds.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

El libro editado por las profesoras Ángeles Solanes y Encarnación La Spina reflexiona sobre la situación actual de las políticas migratorias llevadas a cabo por la Unión Europea y España tomando como indicador de referencia el grado de protección de los derechos humanos con vistas a una progresiva integración de los inmigrantes que superen los espacios de frontera intra y supranacionales.

A tal propósito y con el ánimo de hacer converger dos escenarios geopolíticos, el contenido de esta obra colectiva se estructura en dos bloques temáticos. En el primero, se analizan las más recientes claves de las políticas de inmigración y asilo europeas definidas desde 2008 como prioritarias en el Pacto europeo de Inmigración y Asilo. Sobre este aspecto, tres trabajos abordan con una visión crítica sus principales aspectos, estos son los estudios de Yves Pascouau, Mariona Illamola Dusà y María José Añón, los cuales hacen un balance de las medidas y los problemas de aplicación práctica de la arquitectura normativa e institucional europea desde la aprobación del programa de Estocolmo (2010-2014) “Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos”.

En concreto, Y. Pascouau considera que los Estados miembros de la Unión deben asumir su respectiva responsabilidad y proteger los derechos humanos que se ven afectados. Dicha cuestión es de naturaleza jurídica y política, y se diluye en la idea de cuál es el grado en el que las instituciones son capaces de ejercer sus poderes unido a la duda de si sería recomendable concederles más facultades; lo cual se vincula además con los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Acto seguido, M. I. Dusà se plantea que, si las necesidades de cada Estado divergen y son propias, quizás es mejor seguir con unas guías y un intercambio de prácticas adaptándolas cada uno a sus peculiaridades. Y, por último, M. J. Añón desarrolla su exposición teniendo en cuenta la integración desde la prohibición de discriminación, y su protección y garantía desde la visión del acceso a la justicia.

Desde otra vertiente que muestra la multidimensionalidad de las políticas migratorias en la Unión Europea, los trabajos de Paula García Andrade y Francina Esteve abordan las sinergias entre migraciones y desarrollo por medio de dos cuestiones actualmente muy interrelacionadas: primera, la configuración y progresiva evolución

de la dimensión exterior del desarrollo y la política migratoria de la Unión Europea; y segunda, la disímil articulación del estatuto jurídico de la movilidad de estudiantes e investigadores para reformular tales políticas de codesarrollo. Sin duda, la intensa interconexión entre ambas va más allá de la búsqueda de coherencia entre dos políticas independientes, especialmente si se repara en que uno de los aspectos claves de la política migratoria se dirime entre promover el desarrollo y/o atraer la movilidad de los investigadores de terceros Estados hacia Europa. En esta línea, la acción exterior de la Unión Europea, en lo que respecta a la materia migratoria, contribuye a alcanzar los fines de la política migratoria interna.

Sin embargo, las sinergias entre desarrollo y movilidad no solo trascienden como déficits emergentes de las políticas migratorias sino que también es necesario prestar atención sobre los puntos débiles y amenazas que plantea la alarmante descoordinación de las políticas de asilo en la Unión Europea. A tal propósito, las contribuciones a cargo de Silvia Morgades Gil y Gábor Gyulai hacen un replanteamiento del funcionamiento efectivo del sistema de Dublín sobre la atribución de responsabilidad a los Estados miembros para la tramitación de las demandas de asilo de acuerdo a las más recientes pautas jurisprudenciales del ámbito regional europeo. Unas pautas jurisprudenciales que, a su vez, han sido revisadas en función del grado de armonización obtenido en materia de asilo desde el 2009 en cada Estado miembro y a nivel intraeuropeo.

S. Morgades analiza la responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea, indicando que la construcción del SECA debe estar sobre los cimientos de la protección internacional que en Europa se ha construido sobre la Convención de Ginebra, de la Convención Europea de los Derechos Humanos y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Y G. Gyulai recalca que se deben tener en cuenta una serie de aspectos, a saber: los esfuerzos que desean llegar a una equiparación práctica de la toma de decisiones; la creación de estatutos de protección no armonizados por la Unión Europea; la equiparación de estructuras de revisión judicial de asilo; la potenciación del elemento de la Unión dentro de los procedimientos de asilo; la supervisión más estrecha y sistemática de las prácticas de asilo; y la profundización de la remodelación, o abolición, del sistema de Dublín.

Finalmente, para cerrar este bloque temático que valora la incidencia de los ejes de acción que integran el Programa de Estocolmo, a extinguir en 2014, son de igual modo oportunas las aportaciones de Encarnación La Spina y Andrés Gascón. Ambas en perspectiva comparada proponen de un lado una mayor revisión analítica de casos prácticos relacionados con la resolución de conflictos originados por las medidas de expulsión de los ciudadanos de etnia gitana en dos Estados miembros como son Francia e Italia. Y, de otro lado, una propuesta que incluye una aproximación al alcance de las pautas jurisprudenciales dictadas para combatir la incitación al odio así como la discriminación ante la escalada de ataques racistas y xenófobos en Europa y España.

Llegados a este punto, si bien durante las últimas décadas el impacto de las principales directrices comunitarias en el ámbito nacional ha sido determinante

como queda recogido en la primera parte de este volumen, es el cruce de perspectivas entre la Unión Europea y el ámbito interno el que mejor permite ahondar en varias cuestiones pendientes sobre las tensiones entre derechos humanos e inmigración en España, como país de la frontera sur del espacio Schengen. Abriendo este segundo bloque, a modo de un preciso diagnóstico Javier de Lucas y Ángeles Solanes ponen el énfasis en ciertos aspectos claves del marco de extranjería y asilo que han supuesto dada la actual crisis económica una preocupante regresividad del reconocimiento de la igualdad en los derechos en las últimas reformas legislativas en España.

Primeramente, desde una aproximación crítica se trata de poner en evidencia las patologías y síntomas de naturaleza jurídico-política que presenta la gestión de la inmigración y el asilo en España especialmente en tiempos de crisis, y ante un proceso de precarización global en el disfrute de un mínimo de condiciones materiales para los grupos más vulnerables. Como se pone de manifiesto, hay varios desafíos que han de ser considerados en primer lugar, tales como que un buen número de inmigrantes recibidos por España se encuentran ya establecidos y, muy difícilmente, van a retornar a sus países de origen. Por otro lado, la previsión para el futuro es que continuarán llegando flujos migratorios y que la amenaza a la cohesión en estos momentos se centra sobre todo en la carencia de igualdad y participación. A lo que hay que añadir que existe una fuga de cerebros y mano de obra cualificada.

A este apunte crítico que aporta una visión más general del marco normativo de extranjería y de asilo vigente en España le sigue una reflexión valorativa sobre aspectos concretos y, en cierto modo, inconclusos del impacto futuro de las respectivas reformas 2009 de la Ley de extranjería y asilo, pero no solo en clave competencial sino también respecto a su adecuación a las directrices comunitarias. El asilo, así, se debe fijar primordialmente en tres colectivos vulnerables: las mujeres sometidas a trata, los MENA y los polizones.

Seguidamente, se recogen cuatro estudios sobre los diferentes hitos normativos que han marcado y están llamados a determinar la legislación de extranjería española. Cabe destacar aquí el trabajo de Diego Boza, que realiza unas interesantes consideraciones sobre el error interpretativo de la expulsión de residentes de larga duración por condena penal en la normativa de extranjería española en contraposición con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, además, la interpretación del Tribunal Constitucional ha iniciado una postura que resulta mayoritaria en cuanto que la expulsión por esta vía no se somete a los límites contenidos por el apartado 5 del artículo 57 de la LO 4/2000, dejando la posibilidad de ser expulsados los residentes de larga duración. Ambas cuestiones resultan contrarias a la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003.

Sonia García Vázquez trata la transposición de las Directivas 2004/81/CE, 2011/36 y 2011/99 que regulan la concesión de permisos de residencia a los nacionales de terceros Estados que cooperen en la lucha contra la trata de seres humanos y la inmigración ilegal. Lo que tiene en cuenta la autora es que la lucha

contra la criminalidad organizada es uno de los retos primarios que la comunidad internacional tiene planteados, habiéndose fortalecido la cooperación transfronteriza con la finalidad de proteger a las víctimas y hacer que los delincuentes sean juzgados.

Y, a modo de balance desde el marco jurídico-político, se encuadran los trabajos de Diana Marín y Pier Dupont, quienes presentan argumentos contrastados sobre la singularidad de la figura del arraigo familiar como aspecto clave en la regularización y desarrollo de la vida familiar de los progenitores de menores extranjeros, y se discute sobre el verdadero alcance futuro de las políticas sociales llamadas a contrarrestar los efectos del racismo y la xenofobia en España. Más específicamente, D. Marín hace hincapié en las lagunas que presenta el arraigo familiar en la línea de documentar al progenitor del menor español habiéndose de estimar en cada supuesto. Y P. Dupont entiende que es preciso que se mantenga el cuidado de la legislación y los programas de las políticas públicas referentes al racismo, la discriminación racial y la xenofobia. Pero afirma que se debe ir más allá para no caer en el peligro de que tal legislación y programas sean retóricos, la única forma de que esto no se produzca es identificar más singularmente los factores que contribuyen a que el racismo se produzca y fomentar el compromiso de los responsables políticos.

En conjunto, esta completa y relevante monografía sobre política migratorias, asilo y derechos humanos, al igual que otros trabajos del grupo de investigación de Valencia, recuerda la importancia central del discurso de los derechos humanos en el debate sobre la construcción normativa de la inmigración y asilo así como la necesidad de aportar una mirada global y bidireccional tanto desde la Unión Europea como desde España. En un momento en que la disociación entre inmigración y derechos humanos está acarreado irreversibles espacios de conflicto, indiferencia o dominación que el marco normativo lejos de resolver directa e indirectamente fomenta; se advierte cada vez más que la realidad migratoria debe ocupar un espacio preferente en las agendas institucionales que pretendan construir políticas y estrategias normativas coherentes con el sistema internacional de protección de los derechos humanos para superar efectivamente malogradas políticas de exclusión y discriminación.