

gunta central. Dice que no sirve para explicar el cambio en el comportamiento desviado de los inmigrantes en la Europa después de los setenta y que tampoco explica las grandes diferencias en el número de delitos cometidos por inmigrantes entre la Italia del Norte y la del Sur, siendo en esta última mucho más bajo.

La segunda teoría se vincula a la pérdida del control social, sobre todo en el debilitamiento del peso de la familia en el contexto de las segundas generaciones. Señala que esta teoría es más rica que la primera por aportar un contexto explicativo pero que tampoco responde a la pregunta fundamental.

En cuanto a la tercera teoría, la de la desventaja social y la privación relativa, argumenta que puede ayudar a responder más a su pregunta central. Por ejemplo, al apuntar que hay más posibilidad de inserción económica informal en el Sur que el Norte de Italia, y que por eso hay menos criminalidad entre los extranjeros, debido a la gran flexibilidad del mercado en esa zona. Se apoya también en el hecho de que los proyectos migratorios de los inmigrantes son muy diversos respecto a otras épocas, y en estos nuevos proyectos se incluyen las

actividades ilegales. El último ejemplo que ofrece el autor lo sitúa en el Mediterráneo, indicando que los jóvenes del Magreb (con anterioridad se había referido ya al oligopolio de los condenados marroquíes, el 60 por 100 de los extranjeros) se comportan de este modo (delictivo), porque utilizan a los jóvenes de clase media del Norte del Mediterráneo como grupo de referencia. Es decir, ellos se compararían con otros niveles de consumo que no les corresponden, buscando una equiparación fuera de su grupo de referencia. Acaba así parafraseando a Aristóteles en la *Retórica*: «para envidiar a alguien, para ser su rival, es necesario al menos tener algo en común con él».

Natalia RIBAS MATEO

BLANQUER, David: *Asilo político en España. Garantías del extranjero y garantías del interés general*, Civitas y Ministerio del Interior, 1ª edición, 1997, Madrid, pp. 657.

La obra que presentamos, publicada por Civitas y el Ministerio del Interior, es un estudio escrito desde la perspec-

tiva de la Administración pública española y de las garantías del interés general. No obstante, su autor, un Letrado del Consejo de Estado, pretende no descuidar las garantías que protegen los derechos de los extranjeros.

David Blanquer dedica esta monografía a los aspectos concretos de la tramitación del derecho de asilo y, desde ese punto de vista pragmático, merece destacarse un conjunto de anexos que son recopilación de jurisprudencia del Tribunal Supremo, doctrina del Consejo de Estado y normas internacionales, comunitarias e internas. Las sentencias del Tribunal Supremo y los dictámenes del Consejo de Estado abarcan un período comprendido entre mediados de los años 80 y 1996. Quizás sea la cita de estos últimos, tanto en el Anexo II como a lo largo del texto, una de las principales aportaciones de esta obra. No se puede ignorar la influencia que esta doctrina ha tenido en la actuación de la Administración y del poder judicial. Con la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, el Consejo de Estado conocía de los recursos de alzada contra las resoluciones del Ministro del Interior ante el Consejo de Ministros. Al

aprobarse su reforma en la Ley 9/1994, de 19 de mayo, desaparece este recurso y, por tanto, la intervención de este órgano consultivo del gobierno. Hasta entonces el Tribunal Supremo en raras ocasiones había disentido al controlar las resoluciones administrativas, que en su mayor parte estaban inspiradas por el Consejo de Estado.

Capítulo I. La soberanía estatal y el alcance funcional de las potestades de la Unión Europea

El autor utiliza como referencias el Tratado de la Unión Europea, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 y el Convenio de Dublín de 1990. Estos dos últimos son valorados positivamente porque alcanzan un equilibrio entre los derechos del extranjero solicitante de asilo y los intereses del Estado. Se percibe la ausencia de una mención a la Conferencia Intergubernamental que más tarde daría lugar a la firma del Tratado de Amsterdam, que será fundamental en el futuro para entender este tema.

David Blanquer se muestra especialmente preocupado por el modo de compaginar la soberanía del Estado con la progresiva ampliación de

competencias sobre asilo desarrolladas en el marco de la Unión Europea. Su concepción del asilo, como una decisión soberana de marcado carácter político, chocaría con una política común de los Estados miembros de la Unión Europea que incidiera irreflexivamente en esta materia. Es cierto que el asilo implica una decisión o actuación soberana del estado, pero no puede ignorarse, y el autor podría haberla tenido en cuenta, la tendencia de todas las políticas actuales hacia la identificación entre el derecho de asilo y el estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra de Naciones Unidas de 1951.

Capítulo II. Extranjeros, desplazados y refugiados políticos

En este capítulo, dedicado a la delimitación conceptual, el autor defiende la desaparición de la figura del asilo humanitario, suprimida con la reforma de 1994, porque lo considera un paso importante para evitar la desnaturalización del asilo político y su utilización para fines humanitarios o de solidaridad internacional. De nuevo interviene aquí la confusión entre la concesión del derecho de asilo como acto graciable del estado, basado

en su soberanía, y el reconocimiento de la condición de refugiado según la Convención de Ginebra de 1951, de la que España es parte, que tiene un contenido preciso y definido, en el que no cabría el citado asilo humanitario.

A pesar de mantener esta postura, David Blanquer afirma no compartir la teoría de un sector de la doctrina según la cual el asilo sería una técnica de control de la inmigración y el derecho internacional de los refugiados se orientaría más a la protección de la soberanía territorial de los estados que a la tutela de quienes piden refugio.

Capítulo III. El fundamento del procedimiento de admisión a trámite y el régimen de garantías

El autor se plantea este estudio con el objetivo de comprobar, primero, si se consigue un equilibrio entre las garantías del interés general, que se resumen en evitar el abuso del asilo y en hacer efectivos los controles de la inmigración ilegal, y las del extranjero que pide asilo y, en segundo lugar, si el funcionamiento de la Administración es arbitrario o se ajusta a derecho. Y todo ello haciendo referencias continuas a las consecuencias de la

reforma introducida en esta materia por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, que en su opinión ha tenido efectos positivos. Nadie podría acusar a las autoridades españolas de haber instrumentalizado ese cambio legal para utilizar el asilo como «dique» frente al fenómeno migratorio. Se basa para hacer estas afirmaciones en los datos de la Oficina de Asilo y Refugio sobre el porcentaje de resoluciones estimatorias de las demandas de asilo, que muestran que en principio la reforma legislativa de 1994 no supuso una disminución sustancial de ese porcentaje (6,42 por 100 en 1992 y 5,13 por 100 en 1996). Lo que sucede es que estos datos no tienen en cuenta aquellas solicitudes que son inadmitidas a trámite a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley 9/1994.

No es necesario acudir a más cifras para discutir este juicio. Basta con entender cuál es la preocupación fundamental que impulsa las políticas que se adoptan en el seno de la Unión Europea. En los estados europeos se ha impuesto la idea de que se está usando fraudulentamente el asilo como medio de entrada por aquellos que carecen de los documentos necesarios. Para impedir esa utilización

abusiva del asilo se ha introducido una vieja técnica procesal, la fase previa de admisión a trámite, que según David Blanquer es una garantía para los solicitantes de asilo, que en otro caso podrían encontrarse con una Administración habilitada para inadmitir de plano esas solicitudes. No es, sin embargo, la única solución posible y ni siquiera la mejor. El autor propone como fórmula alternativa «más Administración y menos organizaciones no gubernamentales», aumentando la dotación presupuestaria del servicio administrativo correspondiente.

Capítulo IV. Las garantías del solicitante de asilo

David Blanquer hace una distinción entre las garantías mínimas de la Convención de Ginebra de 1951 y el Manual del ACNUR de 1979, y las adicionales reconocidas por el ordenamiento español, que en su opinión pueden calificarse de generosas. Entre las primeras, critica la intervención de un órgano administrativo colegiado como es la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, y el hecho de que se atribuya la competencia para decidir sobre la admisión a trámite de una solicitud de

asilo a un cargo tan elevado jerárquicamente como el Ministro del Interior. Todo esto no supone ninguna ventaja para el solicitante y sólo lleva consigo retrasos y más dificultades en el momento de interponer los recursos correspondientes. Esa competencia, en opinión del autor, podría atribuirse, entre otras fórmulas organizativas posibles, a un Consejero de Estado.

Ya en el campo del derecho interno, para David Blanquer la principal garantía de los derechos del solicitante de asilo sería una Administración que actuase con arreglo a Derecho. Cree que existen indicios objetivos para afirmar que la Administración respeta el ordenamiento jurídico vigente de un modo que hace innecesaria la existencia de los recursos administrativos en la materia. Por eso se aplaude la opción del legislador de 1994 de reducir al mínimo los recursos en esta vía, centrandose en los tribunales las posibilidades de impugnación.

En cuanto a las demás garantías, tanto la tipificación de las causas de inadmisión a trámite, como la necesidad de que la Administración motive esa inadmisión y se controle por los tribunales dicha motivación, suministran al solici-

tante de asilo una notable protección de sus derechos.

Una de las propuestas de David Blanquer en nuestra opinión desacertadas, es la de considerar que el solicitante de asilo no tiene derecho a asistencia letrada porque no la necesita. Es cierto que el Manual del ACNUR no lo menciona y que al ser el procedimiento de asilo esencialmente probatorio la clave no estaría en la argumentación jurídica sino en los medios de prueba, para lo que no haría falta tener preparación jurídica. Sin embargo, la realidad demuestra que la ausencia de un abogado permite múltiples violaciones de derechos de los solicitantes de asilo. En la Resolución del Consejo de Ministros de la Unión Europea de 20 de junio de 1995, relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo, se incluye entre los derechos del solicitante la posibilidad de recurrir a un abogado.

Capítulo V. Las garantías del interés general

Sostiene el autor que el enfoque humanitario que se hace normalmente en materia de extranjería encubre una realidad compleja con una visión parcial y maniquea de los problemas. Esto quizás sea discu-

tible, porque si bien es cierta la complejidad de estas materias, también lo es que el enfoque predominante al abordarlas es el del control de la inmigración, que lleva inevitablemente al predominio del interés general sobre los derechos de los solicitantes.

David Blanquer critica, y en este punto nos sumamos a su opinión, la ficción que se ha creado según la cual el extranjero que pide asilo en frontera y no reúne los requisitos de entrada legal en España, aunque físicamente esté en el interior del territorio español, jurídicamente todavía no ha entrado porque no ha franqueado la frontera.

Esta crítica, no obstante, no evita que muestre su acuerdo con la posibilidad de la Administración, en esas circunstancias, de privar temporalmente al extranjero de libertad. David Blanquer no renuncia a buscar argumentos en favor de la constitucionalidad de la retención en frontera, uno de los temas más polémicos tras la aprobación de la nueva Ley 9/1994 y que incluso ha motivado un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el cual todavía no se ha pronunciado al respecto. Con la Ley 9/1994, de 19 de mayo, la retención en frontera puede prolongarse

hasta siete días o incluso más tiempo, vulnerando el límite máximo de privación de libertad fijado por la Constitución en 72 horas. Uno de los argumentos a los que se recurre para justificar dicha retención es que el solicitante es libre para abandonar España en cualquier momento, sin que eso implique desistimiento de su petición porque podría continuar la tramitación a través de la embajada española en el país correspondiente.

Por otro lado, según el autor, no puede desdeñarse la utilidad práctica como medida de control de la inmigración ilegal, y por tanto de defensa de los intereses generales, de la potestad estatal de sancionar a las empresas de transporte que introduzcan extranjeros que no posean la documentación necesaria para entrar legalmente en el territorio nacional. Se trata de atribuir a las compañías de transporte la condición de «colaboradores necesarios de la Administración» en la gestión de esa política de control, prescindiendo de los derechos de los solicitantes de asilo. Además, David Blanquer cree conveniente atribuir a la Administración otra potestad: la de imponer a esas empresas la prestación forzosa de sufragar el coste económico de la devo-

lución del solicitante cuya solicitud no haya sido admitida a trámite por ser manifiestamente infundada. Esto último no será posible mientras no se satisfaga el principio de legalidad que exige la Constitución española.

En el polémico tema del efecto suspensivo de la ejecución de un acto administrativo por la interposición de un recurso judicial, se critica la suspensión automática del acto que decide la petición de reexamen en el procedimiento de admisión a trámite cuando el ACNUR ha informado favorablemente dicha admisión y el solicitante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo. En opinión del autor la suspensión debería acordarse a la vista de las circunstancias del caso concreto y de las pruebas aportadas por las partes. Lo contrario supondría una invasión por el legislador de una potestad que la Constitución ha atribuido al poder judicial.

David Blanquer nos presenta un trabajo en el que, partiendo de una concepción del derecho de asilo vinculado a la inmigración ilegal, realiza un análisis de la situación con el que pretende justificar la actuación de la Administración. La conclusión a la que llega es que la Administración

española respeta los derechos de los extranjeros que piden asilo político y ejerce adecuadamente las potestades orientadas a controlar que se abuse del asilo con el propósito de encubrir la inmigración ilegal. En definitiva, considera que el Estado español aplica con justicia la Convención de Ginebra sobre el estatuto de refugiado de 1951, aunque eso no signifique que satisfaga las exigencias de solidaridad frente a la situación de los inmigrantes económicos y de los desplazados por las guerras civiles.

La lectura de esta monografía es recomendable porque nos acerca al punto de vista de la Administración, una de las partes implicadas en el derecho de asilo. El autor se niega a considerar el asilo simplemente como una técnica de control de la inmigración y critica la ficción de ese «territorio de nadie» en que se ha convertido la frontera para los que no pueden entrar legalmente. No obstante, en muchas otras cuestiones sostiene posturas difíciles de compartir. Entre ellas está su negativa a reconocer el derecho de asistencia letrada de los solicitantes de asilo, y su apoyo a la eliminación del asilo humanitario para que no se desvirtue un concepto de asilado que

identifica, aparentemente, con la noción de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951. Pero esto último contradice su defensa inicial de la consideración del asilo como competencia meramente «interna», defensa que le servía además para criticar la asunción de competencias en el ámbito de la Unión Europea. Por otro lado, son discutibles tanto los argumentos que en su opinión justifican la constitucionalidad de la retención en frontera, como la visión favorable que mantiene de la Ley de Asilo de 1994, especialmente en relación con la introducción de la fase previa de admisión a trámite de la solicitud de asilo.

Irene CLARO QUINTÁNS

ROQUE, M. A. (Ed.): *Identidades y conflicto de valores. Diversidad y mutación social en el Mediterráneo*, Institut Català de la Mediterrània, Icaria Editorial, Barcelona, 1997, 348 p.

El libro publica 25 trabajos breves, de muy distintos autores, que M. A. Roque presenta como «reflexión interdisciplinar sobre la mutación de los valores dentro de las diversas

culturas que pertenecen al ámbito mediterráneo» (p. 11). Y un poco más adelante, corrigiendo en cierto modo el título de la obra, insiste en que, no siendo fácil hablar de valores, los autores han querido tratar de la mutación de los valores individuales dentro de las diversas sociedades concretas más bien que de grandes sistemas de pensamiento y de identidades colectivas (p. 15).

En realidad este propósito no se mantiene del todo, puesto que por una parte los seis primeros trabajos tratan de cuestiones filosóficas de mucha generalidad, interesándose poco por las diversidades de las sociedades concretas (los de Popper, Vattimo, S. Giner, A. Cortina, Ramoneda y Bilbeny), y, por otra parte, los antropólogos que colaboran en la obra tratan casi siempre de identidades colectivas.

Quizá la característica de la obra que más puede interesar al lector español sea la inclusión en ella de nueve colaboraciones de autores procedentes del Mediterráneo Sur y de algunos otros que lo han estudiado seriamente desde el Norte (como la misma M. A. Roque, E. Todd, Ph. d'Iribarne o G. Martín Muñoz). El resto, tal vez debido a alguna exigencia editorial de brevedad, no