

JOANA ABRISKETA URIARTE: *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 279 págs.

En los últimos años, la política europea de asilo se ha visto seriamente afectada por la mayor ola migratoria que la UE ha tenido que gestionar desde su fundación, en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Todavía, en nuestros días, la presión que sufren los sistemas nacionales de asilo arroja cifras que están muy por encima de los niveles anteriores a la llamada crisis de los refugiados de 2015.

La revisión crítica y actualizada del Sistema Europeo Común de Asilo, y particularmente del Reglamento de Dublín III, una de sus piedras angulares, han justificado la publicación de la presente monografía. La obra es resultado, precisamente, de una investigación enmarcada en un proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) titulado «Las políticas de asilo de la Unión Europea: convergencias entre las dimensiones interna y externa (EURASYLUM)», cuyo liderazgo científico corrió a cargo de la autora de la obra que tenemos el placer de reseñar, y que ha contado con la participación de un plantel de investigadores de alto nivel.

Esta monografía, muy adecuada en cuanto a extensión y contenido, es fruto de un análisis reflexivo, riguroso y crítico del ámbito temático de estudio, que, sin embargo, no la aleja de una exposición clara y exhaustiva que facilita una lectura ágil. Por lo demás, a la profesora Abrisketa le avala una trayectoria investigadora especializada en la materia que aborda, y otras afines, lo que sin duda aporta un valor añadido a este trabajo.

Cualquier aproximación al tema debe tener presente, asimismo, las propuestas presentadas por la Comisión, el 23 de septiembre de 2020, en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. La falta de acuerdo en torno a las medidas que afectan a las operaciones de rescate y desembarco en lugar seguro, la solidaridad efectiva entre los socios europeos y las concesiones de asilo son cuestiones que ocuparán, evidentemente, el centro de los debates, y sobre las que ya han aflorado las diferencias de opiniones entre los Estados miembros. Naturalmente, se trata de asuntos asumidos como urgentes por la institución comunitaria, como apreciará el lector que se aproxime al contenido de este estudio.

De indudable importancia resulta situar esta monografía en el contexto marcado por la grave crisis sanitaria de COVID-19. Los desafíos migratorios se pueden ver amplificados con motivo de la pandemia. En cierta medida, la situación epidemiológica también ha tenido consecuencias directas negativas sobre el modo en que los Estados miembros han aplicado las normas de la Unión adoptadas en el ámbito del asilo, el retorno y el reasentamiento, a pesar

de que la Comisión recomendó, en abril de 2020, continuar con su aplicación en condiciones no discriminatorias, y tomando en consideración el principio de no devolución y las restantes obligaciones que impone el derecho internacional. Como es sabido, en el último año hemos asistido a un escenario en el que muchas personas se han visto atrapadas ante el cierre de las fronteras, varadas en los países de tránsito o instaladas en centros de detención, y miles de personas siguen esperando una solicitud de asilo en los campos de refugiados a las puertas de Europa. Por otra parte, algunos países europeos suspendieron los procedimientos de asilo, y muchos tribunales de ciertos países miembros congelaron las apelaciones, tal como constató la Agencia de los Derechos Fundamentales.

La obra, bien editada, está distribuida en una introducción y cuatro capítulos, y la cierran unas conclusiones bien sintetizadas. En su prólogo, el profesor Mariano Aguirre expresa con acierto que «la cuestión de los refugiados es posiblemente el caso más claro de tensión entre el interés del Estado y la ética aplicada a la política» (p. 15).

Tras una sección común de carácter introductorio, en la que se pone también el acento en el interés de España, el primer capítulo examina el marco general del Reglamento de Dublín III, en el que se perfilan las distintas etapas por las que ha atravesado la configuración normativa del sistema europeo común de asilo, pero no sin antes indagar en la historia del fundamento legal del asilo y de la protección internacional. Una exhaustividad de análisis ha llevado a su autora a revisar la jurisprudencia del TJUE que ha determinado la indefectible interacción, y el necesario equilibrio, entre las condiciones de examen de una solicitud de protección internacional y la consideración del solicitante de asilo como titular de derechos. Justamente, estos pronunciamientos permitieron la entrada —algo tardía según la profesora Abrisketa— de nuevos escenarios normativos que incorporaban la salvaguardia de derechos humanos.

Un segundo capítulo presenta el régimen sustantivo del Reglamento de Dublín III, que determina la responsabilidad de procesar las peticiones de asilo por parte de los Estados que participan en dicho sistema, y que se halla vigente desde el 1 de enero de 2014. Al hilo de su exposición, que abarca las cuestiones relativas a su ámbito de aplicación, tanto material como espacial, así como los criterios para determinar el Estado miembro responsable y las diversas cláusulas discrecionales contempladas en el mencionado instrumento, la autora va refiriendo las luces y sombras que han acompañado a esta normativa, haciendo especial énfasis en la dudosa eficacia del sistema y en la idea de que el reparto asimétrico de las responsabilidades conlleva una quiebra del principio de solidaridad.

A pesar de que, en opinión de la autora, el SECA «encarna el marco regional sobre el régimen de asilo más desarrollado en el mundo» (p. 77), se ha ocupado de señalar sus deficiencias y flaquezas estructurales, puestas al descubierto en 2015 tras la afluencia de más de un millón de solicitudes de protección internacional. Así, en el capítulo III se esclarece cómo el régimen de Dublín no pudo esquivar las dificultades sobrevenidas por una situación de emergencia provocada por flujos masivos de migrantes y refugiados; ni pudo asegurar el reparto de las responsabilidades entre los Estados miembros; como tampoco pudo corregir la desigual distribución de las solicitudes de protección internacional motivada por el simple hecho geográfico de que ciertos Estados de la UE se encuentran en primera línea. A esto hay que añadir el examen de algunas de las respuestas ofrecidas a la más grave crisis migratoria que ha padecido el proceso de integración europea en toda su historia, de distinta naturaleza y alcance, a saber: los acuerdos con algunos socios exteriores (Turquía y Libia) que comprometen los estándares internacionales y europeos de derechos humanos; las decisiones de reubicación ampliamente puestas en cuestión por algunos socios de la Europa del Este; o las medidas unilaterales de reintroducción de restricciones a la libre circulación en las fronteras internas. En esta parte de la obra se presenta, además, un análisis completo de las propuestas de reforma adoptadas por la Comisión en la primavera de 2016, y en el marco de la Agenda Europea de Migraciones. A este respecto, la defensa del criterio de que el primer Estado miembro de entrada del solicitante seguirá siendo el responsable de examinar su solicitud de protección internacional permite que la autora se reafirme en su apreciación de que «prevalece la continuidad, sin intención alguna de hacer tabla rasa respecto de unos criterios que han fracasado» (p. 157).

Por lo demás, la complejidad de los rescates en el mar, el desembarco en un puerto seguro y su conexión con el Reglamento de Dublín III son cuestiones valoradas en el capítulo IV de esta obra. Conviene recordar que, en los últimos siete años, el *Mare Nostrum* se ha convertido en el mayor cementerio del mundo, en la frontera más mortífera del planeta, con más de 20 000 migrantes y refugiados muertos desde 2014 según la Organización Internacional para las Migraciones. Sin embargo, esta dramática situación no ha conducido a un fortalecimiento de las capacidades de búsqueda y salvamento por parte de los Estados de la UE, ni se ha visto acompañada de una mayor coordinación en materia de desembarco de las personas rescatadas. A estas consideraciones hay que añadir que cada vez es menor el número de socios europeos que se comprometen a reubicar a los migrantes, solicitantes de asilo, que llegaron por mar a las costas europeas.

Este trabajo finaliza con unas reflexiones finales en las que se evocan los aspectos más relevantes de la investigación, y se identifican los retos y desafíos para el futuro.

Lo cierto es que a pesar de las circunstancias políticas, sociales y económicas en las que nos encontramos, derivadas de las especiales necesidades y exigencias sanitarias, los desafíos migratorios no han desaparecido; como tampoco el drama humano que los ha acompañado en lo que llevamos de siglo. Y en la medida en que determinados países están bajo una severa tensión económica, la tendencia a colocar los intereses nacionales en primer lugar será aún más pronunciada de lo habitual, de forma que, previsiblemente, la cooperación internacional en un tema ya delicado como la migración se volverá más difícil.

Así pues, no queda sino recomendar vivamente la lectura de este libro y desearle a su autora que esta línea de trabajo tenga continuidad en el tiempo. La realidad proporciona elementos suficientes para pensar que la UE no ha culminado aún su labor de instaurar un auténtico sistema común de asilo basado en planteamientos que no eludan los principios de solidaridad y de reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros. Al mismo tiempo, debe potenciar procesos que garanticen un marco sólido de salvaguardia de los derechos humanos en provecho de las personas que han solicitado protección internacional.

Eva Díez Peralta
Universidad de Almería