

ABRISKETA URIARTE, J., *Rescate en el mar y asilo en la UE. Límites del Reglamento de Dublín III*, Aranzadi, 2020, 279 pp.

La presente obra tiene por objeto el análisis de las reglas de determinación de la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo que se presentan en los Estados miembros de la UE y su conexión con el rescate y desembarco de migrantes que intentan acceder a la UE por vía marítima. El trabajo de investigación realizado por la Prof^a. Abrisketa Uriarte aborda así la problemática de la distribución de los solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros, ámbito en que las deficiencias y limitaciones del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se han revelado con intensidad desde la crisis migratoria iniciada en 2015.

La actualidad, relevancia político-social e interés científico del tema objeto de estudio podrían no precisar siquiera ser destacados por su evidencia. Las incesantes llegadas de migrantes por mar a los Estados miembros meridionales, la trágica letalidad de la ruta migratoria del Mediterráneo, la reducción de los recursos estatales de salvamento, los desacuerdos entre Estados sobre el desembarco de las personas rescatadas o la criminalización de las organizaciones no gubernamentales implicadas en los rescates siguen atestiguando, día tras día, la trascendencia del tema. Desde un punto de vista político-legislativo, resulta también muy oportuna la publicación de esta obra, al abordar un instrumento normativo, el *Reglamento Dublín III*, que se encuentra, en la actualidad, pendiente de reforma. Tras el bloqueo en la tramitación de la propuesta de lo que sería el *Reglamento Dublín IV* que la Comisión introdujo en 2016, esta obra ve la luz en el momento en que se debate el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo presentado por la Comisión el pasado 23 de septiembre de 2020. En la materia que nos ocupa, dicho Pacto plantea un enfoque común para las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo de migrantes que enfatiza la necesidad de coordinación entre los Estados miembros respecto de las operaciones desarrolladas por buques privados, y, a la vez, se orienta hacia la intensificación del control de fronteras y el fortalecimiento de la cooperación de los terceros países de tránsito en la contención de las salidas desde sus territorios. Sin sugerir, en este enfoque común, una concreción de los deberes de desembarco de las personas rescatadas, la Comisión propone, en su propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, la puesta en marcha de mecanismos de solidaridad en materia de reubicación, patrocinio de retornos y ayuda financiera en favor de los Estados miembros objeto de presiones migratorias desproporcionadas o de llegadas constantes como consecuencia de desembarcos tras operaciones de búsqueda y salvamento, añadiendo así un correctivo solidario a unas reglas de reparto de la responsabilidad del examen de solicitudes de asilo que, con ligeros cambios, reproducen la propuesta de 2016.

La presente obra analiza, por tanto, de manera crítica y minuciosa el sistema actual de Dublín, así como las mencionadas propuestas de reforma, vinculando, a continuación, dichas reglas con los rescates en el mar y el impacto que la gestión de los solicitantes de protección internacional tiene en la propia gestión del salvamento de personas en el mar y su desembarco en lugar seguro por parte de los Estados miembros de la Unión. Para alcanzar este propósito, la obra se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos aborda el marco normativo general del tema de estudio en el que se inscribe el sistema de Dublín,

partiendo del Derecho de los refugiados y el Derecho internacional de los derechos humanos para, después, referirse al contexto político-normativo europeo, conformado por el espacio de libertad, seguridad y justicia, el SECA y el espacio Schengen.

En el capítulo segundo, se procede al estudio detallado de las reglas de reparto de la responsabilidad del examen de las solicitudes de protección internacional que componen el sistema de Dublín, abarcando sus orígenes y evolución, los principios que lo guían, el ámbito de aplicación material y espacial de sus reglas, los criterios de determinación del Estado responsable y su jerarquía, así como las cláusulas discrecionales – de soberanía y humanitaria – que permiten a un Estado miembro asumir directamente la responsabilidad del examen de la solicitud aun cuando no le corresponda en aplicación de los criterios anteriores. En este capítulo, la Prof^a. Abrisketa acomete un estudio pormenorizado del sistema de Dublín en el que combina el análisis de la legislación derivada con una rica presentación de las más relevantes aportaciones jurisprudenciales procedentes tanto del TEDH como, principalmente, del TJUE quien asiste notablemente en la interpretación de este instrumento normativo, mostrando el efecto corrector y garantista de los derechos fundamentales que sus pronunciamientos imprimen a la letra, en ocasiones ambigua, de las disposiciones del Reglamento n° 604/2013.

El capítulo tercero de la obra se dedica a evaluar la propuesta de modificación del *Reglamento Dublín* que la Comisión presentó en 2016 en el marco del proceso de reforma del SECA que pretendía aportar la tercera generación de medidas legislativas del sistema. Entre los elementos más notables de esta propuesta, se analiza críticamente la intensificación del criterio de primera entrada y el control de los movimientos secundarios; el procedimiento denominado “pre-Dublín” o pre-examen; el mecanismo de asignación correctora para aquellos casos en que un Estado miembro se enfrente a un número desproporcionado de solicitudes de protección internacional de las que sea responsable; así como la restricción del alcance de las cláusulas discrecionales.

Finalmente, el capítulo cuarto se centra en la problemática del rescate y posterior desembarco de los migrantes por mar. Advirtiendo de las debilidades, lagunas y puntos de fricción que presentan el Derecho del mar y el Derecho internacional de los derechos humanos respectivamente para afrontar los retos planteados por la migración por vía marítima, este capítulo recuerda y destaca la insuficiencia en la definición y concreción del régimen de búsqueda y salvamento marítimo y, más en particular, del desembarco en un lugar seguro de las personas rescatadas. Revela así las dificultades que la aplicación de las reglas de Dublín presenta en este contexto y el impacto que las mismas pueden tener en las disputas relativas al desembarco de las personas rescatadas entre los Estados miembros implicados. El capítulo se cierra con la práctica estatal de recurrir a acuerdos intergubernamentales *ad hoc* en materia de desembarco y reubicación que se apartan de las reglas mejorables pero comunes de Dublín.

La obra termina con unas interesantes y reflexivas conclusiones que nos muestran cómo la crisis migratoria iniciada en 2015 vino a revelar, de modo más claro si cabe, las carencias y deficiencias estructurales del sistema de asilo de la UE, conduciendo a lo que la autora califica como el “colapso” de dicho sistema. Entre dichas deficiencias, la incapacidad de algunos Estados miembros para absorber las llegadas de solicitantes de

protección internacional puso de manifiesto la incapacidad del conjunto de Estados miembros para gestionar en común la acogida y el reparto de la responsabilidad de examinar sus solicitudes de asilo, método común que parece ciertamente resultar indispensable.

Ante el bloqueo de la reforma de los instrumentos legislativos del SECA y el debate propiciado por las nuevas propuestas presentadas junto con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Prof^a. Abrisketa enfatiza la necesidad de incidir en la mejora de la implementación de las normas vigentes y en la dotación de más recursos por parte de los Estados miembros, si bien considera imprescindible acometer lo antes posible la transformación de EASO en una Agencia centralizada de Asilo y, claro está, la modificación del Reglamento Dublín III. Tras analizar y valorar los contornos y efectos de la reforma propuesta a las reglas de Dublín, incide la autora en el alcance que, a su juicio, dicha reforma debiera presentar en aplicación, principalmente, del principio de solidaridad consagrado en el art. 80 TFUE.

Los criterios de determinación de responsabilidad del sistema de Dublín resultan, a su entender, inviables debido al carácter insolidario del criterio de ubicación geográfica o de entrada irregular. Se advierte así claramente cómo las “consecuencias Dublín” – como la autora las denomina – del desembarco de solicitantes de asilo rescatados en el mar conducen a la negativa de los Estados miembros a aceptar dicho desembarco y, por tanto, a la manifestación práctica de una de las deficiencias del sistema. La conexión entre los rescates en el mar y el sistema de Dublín se torna así evidente y permite apreciar el valor del planteamiento de la obra que se recensiona en estas líneas, la cual concluye descartando los acuerdos intergubernamentales adoptados *ad hoc* entre los Estados miembros como modo de gestionar el desembarco de los migrantes rescatados en el mar, abogando en su lugar por la aplicación del Derecho Derivado de la UE conformado actualmente por las reglas de Dublín o las que, en un futuro – confiemos no muy lejano - , puedan reemplazarlas, acompañadas de los mecanismos de solidaridad que esas mismas normas supranacionales incorporen.

Nos hallamos, en definitiva, ante un trabajo de investigación que aborda una temática de evidente relevancia político-social y enorme interés científico, y que nos presenta un minucioso, crítico y bien documentado análisis de uno de los elementos normativos más controvertidos de la política de asilo de la UE y que tanto impacto tiene en la vida de los solicitantes de protección internacional que llegan a sus Estados miembros. Combinando el examen analítico del sistema de Dublín vigente y sus propuestas de reforma, con las relevantes aportaciones de la jurisprudencia europea y la formulación de posibles vías de avance en la materia, la obra de la Prof^a. Abrisketa constituye, sin duda, una valiosa lectura para quienes busquen profundizar y reflexionar sobre el sistema de asilo de la UE y sus implicaciones tanto en los derechos fundamentales de los migrantes como en la responsabilidad de los Estados miembros y las relaciones de solidaridad entre ellos.

Paula García Andrade
Universidad Pontificia Comillas