

SILVIA MORGADES GIL: *De refugiados a rechazados. El sistema de Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 491 págs.

Tras casi dos décadas desde que se comunitarizara la política de asilo, y se suscitara una crisis migratoria que trajo consigo una tragedia humanitaria de extraordinaria envergadura, el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) sigue mostrando sus carencias y debilidades. Así, muchos clamaron por la necesidad de reformar un sistema que, ni gestionaba equitativamente los flujos migratorios, ni garantizaba la protección internacional a sus solicitantes. Sin embargo, las distintas propuestas de reforma no han llegado a materializarse hasta la fecha. Partiendo de esta situación, la presente obra aborda una cuestión de máxima actualidad: la legitimidad del sistema europeo común de asilo. Y más concretamente, la legitimidad del Sistema de Dublín, eje central del SECA. La destreza con que se plantea un tema tan complejo confirma, una vez más, la autoridad de S. Morgades en la materia; cuya investigación ha sido galardonada con el *Premio Ferrer Equizábal sobre Derecho de asilo en Europa 2016* por el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona. Y fruto de la cual ha resultado este libro, que se debe considerar una obra de referencia en el estudio del sistema europeo de protección internacional.

El libro se compone de tres partes diferenciadas, con dos capítulos cada una. La primera parte, que la autora ha denominado «el derecho a buscar asilo en la Unión Europea», efectúa un necesario y profundo repaso del proceso de integración europea. Analizando el desarrollo de las políticas de asilo, inmigración y gestión de fronteras externas como políticas subordinadas a las necesidades de alcanzar un mercado común, la autora recuerda que la supresión de las fronteras interiores requería *un sistema unificado de controles en las fronteras externas* (p. 43). Un planteamiento inicial que refleja la transición desde los instrumentos de cooperación intergubernamental al método comunitario y que resulta oportuno, no solo para apreciar las tensiones estales de cada etapa del proceso de integración, sino también para comprender la perspectiva securitaria que, aún hoy, condiciona la política de asilo, ubicada en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. A tal fin, el capítulo primero lleva a cabo una radiografía del actual *Sistema Europeo Común de Asilo*, abordando las perspectivas de alcanzar una tercera fase del mismo tras el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* propuesto por la Comisión el 23 de septiembre del 2020. Aunque sea más que discutible, como la propia S. Morgades advierte, que estas propuestas normativas resuelvan las deficiencias estructurales del SECA.

El segundo capítulo aborda una cuestión fáctica referida a ese «derecho a buscar asilo». En concreto, analiza las condiciones que afectan al cruce de las fronteras. Partiendo de la tensión existente entre la potestad soberana

de los Estados por controlar la entrada y la admisión; y por otro lado, el deber de aquellos de respetar el principio de *non-refoulement*, la autora analiza las circunstancias que permiten el acceso físico (de hecho) al territorio. Esto es, en primer lugar: la normativa europea sobre controles para la entrada de personas extranjeras y la gestión operativa de las mismas. Y se detiene, en coherencia con la finalidad del estudio, en su repercusión para los solicitantes de protección internacional y en el ejercicio de su derecho a salir del propio país reconocido en el art. 13 de la DUDH. Sin omitir la compleja cuestión de las operaciones de rescate marítimas y las sanciones a los transportistas. Seguidamente, la autora dedica su atención a las prácticas estatales que dificultan la entrada en el territorio de un Estado seguro: *retornos colectivos y automáticos desde zonas no sometidas a la jurisdicción territorial hacia terceros Estados* (p. 179); *retornos colectivos y automáticos desde zonas sometidas a la jurisdicción de un Estado parte hacia otro Estado europeo* (p. 182), o las tristemente famosas *devoluciones en caliente* (p. 187). Y tras un repaso a las circunstancias que han configurado la *fortaleza europea*, en ausencia de vías de entrada seguras para quien huye, S. Morgades cierra el capítulo proponiendo vías de entrada protegida para los solicitantes de protección internacional: refiriéndose a los Procedimientos de Entrada Protegida y a los visados humanitarios.

Tras aludir al marco general del SECA, las siguientes partes del libro giran en torno a su núcleo: el Sistema Dublín. Esto es, el reglamento en el cual se establecen los criterios objetivos, ordenados jerárquicamente, para determinar el Estado miembro responsable del estudio de cada solicitud de protección internacional. Una norma imprescindible en la configuración actual del SECA que permite la coordinación entre los distintos sistemas nacionales de asilo. No en vano, habida cuenta de la naturaleza compartida de esta política, y ante la débil armonización alcanzada, son los Estados miembros los responsables últimos de desarrollar sus políticas nacionales de asilo y conceder o denegar la protección internacional. Para ello, como la autora indica, Dublín se ha desarrollado desde la premisa del reconocimiento mutuo de las resoluciones negativas. De tal manera, que solo así se evita que un mismo solicitante pueda acudir a otros Estados en busca de una protección más conveniente a sus intereses que pudiera prolongar el procedimiento indefinidamente. En ese contexto, S. Morgades plantea la legitimidad de *Dublín* desde dos ópticas: una legitimidad formal, basada en el principio de *non-refoulement*; y una legitimidad sustantiva, que se desarrolla sobre el *principio de reconocimiento mutuo*. Y a ellas dedica respectivamente las partes Segunda y Tercera del libro.

La Parte II, relativa la legitimidad formal, comienza con un profundo análisis del Reglamento. A partir de su evolución como convenio internacional, hasta alcanzar la condición de reglamento *Dublín III*, la autora muestra los logros alcanzados tras cada reforma y critica la terminología empleada en

la norma, heredera de aquel primitivo convenio. En este sentido, alude al concepto de *responsabilidad* en el momento de examinar una solicitud de protección. Y pone de manifiesto la manera en que el término empleado, *responsabilidad*, evoca la idea, siguiendo la tradición del Derecho internacional, de que esa responsabilidad nace como consecuencia de un acto ilícito: la negligente protección de las fronteras. Lo que, a su vez, convierte a los solicitantes en la causa directa de una situación que ha atentado contra los objetivos de la Unión. Así, concluye S. Morgades, el uso de aquella expresión en este concreto contexto denota las prioridades securitarias en el marco del ELSJ (p. 232).

A continuación, la autora expone los criterios de asignación siguiendo el orden de aplicación: *la protección del interés superior de los niños; la protección de la unidad familiar; la autorización de entrada o residencia en el Estado; la determinación en caso de entrada no autorizada*, que señala como responsable al Estado cuya frontera exterior haya sido flanqueada; *la dispensa por parte de un Estado de la obligación de tener visado de entrada*; los criterios en caso de *situación de dependencia*; y *la regla de cierre del sistema* que señala como responsable último, en caso de no poder determinarlo siguiendo los criterios preferentes, al Estado ante el cual se haya presentado la primera solicitud. Para terminar, expone el alcance de las cláusulas discrecionales previstas en el Reglamento: *la cláusula de soberanía y la cláusula humanitaria*. El capítulo 3 finaliza con un balance del funcionamiento de Dublín III en el que se señalan lo que la autora denomina *factores de ineficiencia estructurales* del sistema de Dublín: *El tratamiento injusto por desigualitario de los demandantes de asilo; el inequitativo o inexistente reparto de responsabilidades entre los Estados partes; y los procedimientos complejos en un contexto de armonización débil del SECA*. Para acabar reflexionando, con cierto tono pesimista (más que justificado), sobre la actual propuesta de reforma.

El siguiente capítulo comienza abordando las obligaciones del Estado responsable, y los procedimientos de *toma a cargo del demandante y de readmisión* que derivan de la aplicación del Reglamento Dublín. Así como la garantía procedimental que supone *el recurso* contra la decisión de Traslado. Un derecho que no siempre ha estado garantizado en las regulaciones anteriores, y sobre el que pesa la amenaza de una mayor restricción en las actuales propuestas de reforma pese a su relevancia al constituir una protección ante un posible *refoulement*. Precisamente a causa del riesgo de que se produzca un *refoulement*, la obra aborda el ambiguo concepto de *tercer país seguro*; y a raíz del mismo, el retorno hacia Estados que no son partes en el sistema y hacia aquellos que sí lo son. Con especial insistencia en la afectación al derecho de acceso a un procedimiento de protección internacional, la autora asevera que el sistema de Dublín supone una reducción de las garantías de que sea

examinado el fondo de la solicitud y, con ello, un riesgo de proceder a un *refoulement indirecto*.

La tercera y última parte del libro está dedicada al estudio de aquellas situaciones en las que cabe excepcionar la aplicación del sistema Dublín. Alude al hecho de que ciertas circunstancias pueden llegar a romper la presunción de seguridad y confianza mutua, lo que conlleva la pérdida de la legitimidad sustantiva del sistema, al conllevar el riesgo de que se proceda a un *refoulement*. Y es que, como la autora pone de manifiesto, la legitimidad sustantiva del sistema descansa en la protección de los derechos humanos conforme a la presunción de que todos los Estados parte son Estados seguros, como se deriva del principio de confianza legítima. Pero, sin duda, como enfatiza la autora, se trata de una confianza frágil y aparente, sustentada en criterios formales. La práctica nos demuestra que ni los distintos sistemas nacionales de asilo son equivalentes, ni resultan siempre suficientemente respetuosos con los derechos de los solicitantes, haciendo peligrar la consideración de estos Estados como seguros, como se evidenció en *M.S.S c. Bélgica y Grecia*. Es entonces cuando, como oportunamente señala S. Morgades, la cláusula de soberanía deja de ser de aplicación enteramente discrecional para ser una garantía de la legitimidad del sistema. En esta línea la obra evidencia una importante deficiencia del Sistema Dublín III. Y es que, a pesar de que el Reglamento prevé la obligación de trasladar al Estado responsable toda la información necesaria para la protección de los derechos y necesidades especiales, no contempla una obligación equivalente para que el Estado de destino proporcione información sobre las condiciones de acogida. De ese modo, disminuyen las garantías de que el pretendido traslado no suponga un trato inhumano o degradante y vulnere la absoluta prohibición de *refoulement*.

En el sexto y último capítulo la autora dedica su atención a otra excepción en la aplicación del sistema Dublín, que deriva de la aplicación de mecanismos de solidaridad y de reparto de las responsabilidades ante situaciones de llegadas masivas, con especial insistencia en los mecanismos de reubicación adoptados en 2015. Pero si hasta ahora la reubicación ha sido una estrategia *ad hoc* ante situaciones de colapso, las actuales propuestas de reforma abren la puerta a la instauración de un mecanismo permanente y automático. Aunque surjan serias dudas de que esta novedad sirva para compensar los desequilibrios inherentes al sistema.

En definitiva, estamos ante un estudio muy necesario y pertinente, que aborda de manera rigurosa una problemática compleja, de máxima actualidad. Tras la indignidad con que se ha realizado la acogida de refugiados en los últimos años, y atendiendo a la indiscutible continuidad de los flujos migratorios masivos, y en especial de aquellos que calificamos como *forzosos*, Europa debe replantear su política de asilo. Ello requiere, no solo analizar

los defectos de un sistema imprescindible pero deficiente, sino la propia legitimidad material de un sistema normativo basado en la presunción de que todos los Estados partes son Estados seguros. Máxime, cuando la deriva hacia la que se encamina evidencia la importancia que adquiere el concepto de *Estado seguro*, como consecuencia de una política de externalización que apuesta, a toda costa, por contener los movimientos migratorios para preservar los ideales europeos. Y todo ello, sin atender al hecho de que esa estrategia, pactada con polémicos socios a los que se erige en centinelas de nuestras fronteras, abandona a quien nos reclama protección y pone en peligro los valores europeos de libertad y respeto a los derechos humanos.

María Dolores Requena de Torre
Universidad de Granada