

RESCATE EN EL MAR Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL: ¿HACIA UN NUEVO MARCO LEGAL A TRAVÉS DEL PACTO EUROPEO SOBRE LA MIGRACIÓN Y EL ASILO?

Joana Abrisketa Uriarte, profesora titular de Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea, Universidad de Deusto

Transcurridos seis años desde la llamada «crisis de los refugiados» (2015-2016), la Comisión Europea reconoce literalmente que aquella puso de relieve «importantes deficiencias, así como la complejidad de gestionar una situación que afecta a diferentes Estados miembros y de diferentes maneras» ([Pacto Europeo sobre Migración y Asilo \(COM 609 \(2020\)\)](#)). En particular, los Estados del Mediterráneo —España, Grecia, Italia y Malta— se enfrentan al desafío de responder a la llegada de migrantes y solicitantes de protección internacional que llegan por mar, y de gestionar centros de acogida superpoblados, y de este modo, asumen una responsabilidad desproporcionada. Un examen crítico sobre las decisiones adoptadas durante los últimos cinco años constituye el centro del análisis sobre los antecedentes del presente artículo. Este examen crítico tiene en cuenta la complejidad que comportan, tanto la gestión de las peticiones de protección internacional en el interior de los Estados miembros, como la articulación de los acuerdos con terceros Estados para prevenir la migración llamada «irregular».

Durante el año 2019 las solicitudes de asilo presentadas en los 27 países de la Unión ascendieron a un total de 612.700. Esta cifra se refiere a las solicitudes de protección internacional en primera instancia, por lo que refleja con cierta precisión el número de personas que llegaron a los Estados miembros solicitando protección internacional. Estos datos tienen un especial significado puesto que muestran un incremento respecto al año 2018 (en el que el número de solicitudes fue de 549.000) y dicho incremento coincide con el aumento de las solicitudes presentadas por nacionales procedentes de Venezuela, Colombia y Afganistán (Eurostat, [Asylum statistics](#), 2020). Por ello se entiende que en 2019 en España se formalizaran un total de 118.446 solicitudes de protección internacional. Hay que destacar también que Venezuela, Colombia y Honduras fueron los tres primeros países de procedencia de los solicitantes en España (OAR, [Asilo en cifras](#), 2019) lo que situó a nuestro país en el

cuarto de la Unión Europea solo por detrás de Alemania, Francia, y Grecia. A ello se añade que la «impermeabilización» de las fronteras del Mediterráneo central (Italia) y Oriental (Grecia) convirtió a España en el país europeo que recibió el mayor número de migrantes y refugiados por vía marítima que, sin embargo, no se refleja en las solicitudes de protección (CEAR, [Memoria](#), 2019).

Lo anterior explica que en el informe de 2019 sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración la Comisión Europea se centrara en las medidas que debían adoptarse de manera inmediata para la actuación en las rutas del Mediterráneo. Los desembarcos en las costas del Mediterráneo central, de buques oficiales y también de ONG, mostraron la urgencia de hallar «soluciones europeas que vayan en el sentido de un enfoque sostenible para la gestión de la migración basado en la solidaridad, la responsabilidad común y el respeto de los derechos fundamentales» ([COM \(2019\) 481 final](#)).

Después de la crisis de 2015, en toda propuesta europea resulta una *conditio sine qua non* el tener presente la configuración geográfica de los países del Mediterráneo dado que los sitúa en una posición señaladamente complicada. Esto no sucede claramente en el nuevo [Pacto Europeo sobre Migración y Asilo](#), cuyo planteamiento llevaría a la creación, en palabras de los propios países del Mediterráneo, de grandes centros de detención de migrantes y solicitantes de asilo en los puntos fronterizos. Este fenómeno ya se ha manifestado en Grecia (isla de Lesbos), Italia (isla de Lampedusa) y en menor medida en Canarias (el puerto de Arguineguín). Se trata de tres lugares que por su condición insular se convierten en centros de retención de inmigrantes.

El deber de rescate de las personas en peligro en el mar es incontestable. Así viene estipulado en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 y en términos operativos en el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1974 (Convenio SOLAS por sus siglas en inglés) y en el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 1979 (Convenio SAR por sus siglas en inglés). Sin embargo, pese a la función principal asignada al Estado responsable de la búsqueda y el salvamento en su zona de coordinación marítima, las obligaciones relacionadas con el desembarco aún no están claramente delimitadas. Este es uno de los aspectos que se abordan en la presente conferencia.

La Comisión Europea presentó el [Pacto Europeo sobre Migración y Asilo](#) en el contexto de la coyuntura originada por la pandemia y la crisis económica mundial. El Pacto pretende simbolizar la búsqueda de un nuevo consenso en torno a la política migratoria y de asilo de la Unión. Sin embargo, la palabra «pacto» evoca la idea de que se ha producido un acuerdo, esto es, de un compromiso oficial entre las partes implicadas. Esta terminología encierra una incoherencia puesto que el propio Pacto no señala que sea el resultado de un acuerdo, ni

entre quiénes se ha alcanzado (Carrera, 2020). En todo caso, cabe entender que es una «propuesta de Pacto» ante la cual los llamados países de primera línea ante la llegada de inmigrantes hacia el sur de Europa —España, Italia, Grecia y Malta— presentaron en noviembre de 2020 su rechazo parcial. Si bien la Comisión llevó a cabo consultas con los Estados miembros, esto no significa que el documento fuera construido en el sentido de un compromiso entre los gobiernos de los Estados miembros.

El rasgo diferenciador del [Pacto Europeo sobre Migración y Asilo](#) respecto a la propuesta de reforma presentada en 2016 reside en la supresión de las cuotas obligatorias de reparto de migrantes. Las cuotas se sustituirán por un mecanismo de solidaridad obligatoria que ofrece una serie de fórmulas de colaboración. Este establece, descrito en términos generales, un marco de solidaridad en materia migratoria que se canaliza mediante una serie de opciones que pueden elegir los Estados—solidaridad a la carta—: la reubicación de los migrantes, el apoyo logístico a los países con más presión migratoria y alternativamente, la gestión y financiación de los llamados «retornos».

Ahora bien, los mecanismos de solidaridad contenidos en el [Pacto Europeo sobre Migración y el Asilo](#) difícilmente podrían brindar una respuesta realista y asumible frente a los problemas presentes, de ahí que los Estados italiano y español aleguen que, pese a que puede resultar eficaz el control de las fronteras italianas y españolas, el problema de los migrantes que corren el riesgo de morir frente a sus costas no queda resuelto. La ausencia de una respuesta común y colectiva durante los últimos cinco años se volvió a visibilizar pocos días después del anuncio de dicho Pacto. Los Estados del Mediterráneo mostraron su desacuerdo. Los Estados de Visegrado tampoco dieron señales claras sobre su voluntad de aceptar el Pacto. El estado actual por tanto es el de las desavenencias, al que se suma que la presencia de las ONG en el mar Mediterráneo ha decrecido debido al proceso de criminalización al que se ven afectados, mientras que la presencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex) ha crecido. La UE ha de proseguir en la búsqueda de fórmulas para mejorar su sistema de asilo, no solo por los valores que dicho sistema encierra, sino también por su reputación, ya que los Estados miembros son incapaces por sí solos de hacer frente a situación dramática, especialmente en los casos de rescate y desembarco.

Con todo, pese a que el art. 80 TFUE pone el acento en la solidaridad, carece de un mandato claro sobre su contenido que permita comprender cómo debería ser implementado el precepto por los Estados miembros. Por ello, tal vez, la solidaridad se haya manifestado principalmente mediante la financiación entre Estados miembros. Ahora bien, la última frase del art. 80 TFUE prevé que «Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio». Por lo tanto, se espera de la Unión que incluya medidas apropiadas a los efectos

de dar contenido al principio de solidaridad «cada vez que sea necesario», es decir, no exclusivamente en situaciones de presión migratoria o de emergencia.

En suma, la capacidad de los Estados y de la UE de responder al fenómeno migratorio se mide en función de la profundización en la solidaridad interestatal, la responsabilidad individual, común y compartida entre los Estados, y el respeto de los derechos fundamentales. De lo contrario, los problemas internos, tanto en el seno de la UE como en los propios Estados, no dejarán de crecer.

Publicado conjuntamente con Aula Mediterrània.