

JUAN SANTOS VARA: *El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 169 págs.

«La migración es un reto europeo común que requiere una solución europea común». Este mensaje, con el que resulta difícil mostrarse en desacuerdo, ha sido repetido como un mantra por la Comisión Europea (por ejemplo, recientemente, en su Comunicación de 12 de junio de 2024, COM[2024] 251 final). Sin embargo, lo cierto es que las políticas de migración y asilo en los últimos años han puesto al descubierto amplias divergencias e intereses contrapuestos entre los Estados miembros, habiéndose generado una gran desconfianza y falta de solidaridad entre ellos. A pesar del impulso ofrecido por el Tratado de Lisboa, que aportó mayor legitimidad democrática y control judicial a estas políticas, y a pesar de las sucesivas reformas en 2011 y 2013, el sistema común de asilo se ha revelado claramente deficiente, especialmente a raíz de la llamada «crisis de refugiados» de los años 2015 y 2016. Tras varios años de bloqueo, la Comisión presentó en septiembre de 2020 un conjunto de propuestas legislativas agrupadas bajo el prometedor título de Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, calificándolas como «un nuevo comienzo». Su objetivo era alcanzar un mayor control en las fronteras exteriores, una mayor agilidad en los procedimientos de asilo y retorno y una fórmula flexible para concretar el principio de solidaridad. Las negociaciones han sido complejas y difíciles, y se han llevado a cabo en un ambiente político de auge de la extrema derecha en muchos Estados miembros, que ha colocado el discurso antiinmigración en el centro de su agenda. En más de un momento se temió que no pudiera alcanzarse ningún acuerdo antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2024. Por ello la Presidencia española presentó como un gran éxito la consecución de un compromiso político entre el Consejo y el Parlamento, alcanzado *in extremis* en diciembre de 2023. Los textos pactados fueron aprobados por el Parlamento Europeo el 10 de abril de 2024 por una débil mayoría (300 votos a favor, 270 en contra), en una muestra más de las polémicas y dificultades que han rodeado este acuerdo. Finalmente, tras la luz verde del Consejo, el 22 de mayo de 2024 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* los diez actos legislativos (nueve reglamentos y una directiva) que integran el Pacto sobre Migración y Asilo. Para su correcta comprensión es preciso hacer una lectura de todo el conjunto, puesto que se trata de medidas interdependientes, que constituyen, sin ninguna duda, un bloque legislativo de notable complejidad, repleto de referencias cruzadas. En este contexto, la obra del profesor Santos Vara que aquí se reseña resulta de gran utilidad, puesto que nos ofrece un riguroso análisis de las principales novedades que presenta el Pacto y una interesante evaluación de estas. No se trata de un trabajo descriptivo de las medidas detalladas que comprenden estos diez instrumentos legislativos —a pesar de

que en el momento de cerrar el libro no había todavía acuerdo sobre todos ellos, se incorpora no solo el estudio de la propuesta de la Comisión sino también de las posiciones negociadoras del Parlamento y del Consejo, con lo cual se tiene una visión ajustada a lo finalmente aprobado—, sino que el autor realiza un estudio de los aspectos más destacados a la luz de los principales problemas que ha planteado hasta ahora la aplicación del sistema común de asilo. De esta manera, una de las principales contribuciones de esta obra es que nos aporta una valiosa perspectiva fruto de un amplio conocimiento de las políticas europeas de inmigración y asilo, reiteradamente demostrado en las obras anteriores del profesor Santos Vara. Merece ser destacado que el autor aborda dicha tarea a partir de una mirada centrada en los valores de la Unión Europea proclamados en el art. 2 del TUE: la salvaguardia del Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales. El examen del respeto de dichos valores en la dimensión interna y también externa de la política migratoria y de asilo constituye un hilo conductor a lo largo del libro, lo cual resulta muy oportuno tanto desde un punto de vista político como jurídico.

El libro *El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo* consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se analiza el sistema europeo común de asilo, cómo ha funcionado y cuáles han sido sus puntos débiles, tanto de diseño como de implementación. Uno de los elementos clave al que se presta especial atención es el sistema de Dublín, es decir el conjunto de reglas destinadas a gobernar la determinación del Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de asilo. Su aplicación ha implicado que el criterio más utilizado sea en la práctica el del primer país de entrada en el área Schengen, lo que ha provocado un reparto asimétrico de la responsabilidad y una sobrecarga de determinados Estados, particularmente los del sur de Europa. La falta de un mecanismo de solidaridad ha sido identificada como una de las principales deficiencias del actual sistema de asilo y la búsqueda de una solución aceptable por todos los Estados ha sido uno de los puntos más difíciles de la negociación del nuevo Pacto. La realidad también ha mostrado que, más allá de los defectos que puedan atribuirse a la legislación europea, la aplicación por parte de los Estados ha puesto de manifiesto incumplimientos, incoherencias y grandes diferencias. Ello explica la insistencia de la Comisión en la necesidad de que el Pacto suponga un avance real hacia una mayor armonización. Por último, una buena parte del capítulo se dedica a analizar la respuesta de la UE a la denominada «crisis de los refugiados», incidiendo en el papel de las agencias (especialmente en los *hotspots*), en las iniciativas legislativas (algunas de ellas bloqueadas) y en la creciente externalización de las políticas de inmigración y control de fronteras. Se nos proporciona así el contexto necesario para entender las propuestas presentadas por la Comisión en septiembre de 2020, que según el autor se caracterizan más por su pragma-

tismo que por la defensa de grandes principios, lo cual casa mal con la ambición del «nuevo comienzo» proclamado por la Comisión.

El segundo capítulo se dedica al análisis del reglamento de triaje previo a la entrada, instrumento que, a diferencia del resto de los que integran el Pacto, no consiste en la revisión de una normativa existente, sino en una nueva legislación, referida estrictamente a medidas de control. Su objetivo es acelerar el proceso de identificación del estatuto jurídico de los inmigrantes, lo que podría conducir a dificultar la entrada de los falsos peticionarios de asilo, es decir, de aquellos cuya principal motivación para la migración es económica. Para ello los Estados deberán efectuar el triaje de todas las personas que cruzan las fronteras exteriores de manera no autorizada, que solicitan protección internacional durante las inspecciones fronterizas o que han sido desembarcadas en una operación de salvamento. A partir del conjunto de informaciones que los Estados deben recabar, se procederá a la elección del procedimiento adecuado (retorno, procedimiento acelerado de asilo en frontera o procedimiento ordinario de asilo). Santos Vara destaca que esta reglamentación conduce a que los nacionales de terceros países afectados por este control se van a encontrar en una suerte de «limbo jurídico» durante un cierto período de tiempo, lo que plantea muchos interrogantes sobre qué implicaciones se derivarán de ello para los derechos fundamentales de los inmigrantes. Para el autor, esta reglamentación recuerda a las prácticas de control fronterizo implementadas en los *hotspots* a lo largo de los últimos años, sin que se aporten soluciones a los graves problemas que su práctica ha planteado. El papel de las agencias europeas en este procedimiento, así como su relación con el principio de solidaridad, son igualmente objeto de reflexión.

Los aspectos centrales de la reforma del sistema europeo común de asilo se analizan en el tercer capítulo. Aquí también algunas de las novedades traducen la preocupación por encontrar mecanismos ágiles que hagan frente al incremento de los movimientos mixtos de refugiados e inmigrantes. La idea es crear un marco legislativo que se aplique a todas las personas que entran sin autorización y que incluya el control previo a la entrada, ya comentado, el procedimiento fronterizo de asilo y, en su caso, el procedimiento de retorno, integrando estos procesos que ahora son independientes. La piedra angular de la reforma, sin embargo, radica en la modificación del sistema de Dublín y la implementación del principio de solidaridad, con la nueva idea de solidaridad flexible, que permite que la reubicación de migrantes no sea la única manera de concretar este principio, sino otras formas de cooperación, también económicas. Tras el análisis, la valoración del profesor Santos Vara es crítica:

[...] no parece que la introducción de un sistema de solidaridad flexible proporcione una respuesta satisfactoria a las situaciones de presión desproporcionada sobre

los sistemas de asilo de los Estados miembros. El mantenimiento del criterio del Estado de primera entrada al que se le añade una engorrosa burocracia administrativa en el Pacto difícilmente puede considerarse que sea justo para los Estados miembros que están en primera línea.

El último capítulo se adentra en la dimensión exterior de las políticas de asilo. Aunque no forma parte de las obligaciones jurídicas que conforman el paquete legislativo del Pacto, la Comisión considera que «las dimensiones interna y externa de la migración están vinculadas inextricablemente» (COM[2020] 609 final). El objetivo es que la Unión siga intensificando su trabajo con los países socios principalmente en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, los retornos efectivos, la readmisión y reintegración y el uso de vías legales. Para Santos Vara, las propuestas del Pacto en este ámbito no suponen la introducción de un cambio de paradigma, sino que intensifican la informalización, externalización y condicionalidad negativa que han presidido en los últimos años la política de la Unión Europea. Estas características son analizadas a lo largo del capítulo, poniendo especial énfasis en sus implicaciones para los derechos fundamentales de los migrantes.

La valoración global del autor sobre el nuevo Pacto, expresada en el capítulo final de conclusiones, no deja espacio al optimismo: ni se introduce un enfoque innovador, ni se insta una auténtica política común de asilo, ni se prevén instrumentos que permitan hacer frente a los desafíos a los que se enfrentan las políticas de inmigración. Se muestra especialmente crítico con las medidas que suponen mayores controles y procedimientos en frontera: «El conjunto de los instrumentos que acompañan al Pacto corre el riesgo de afianzar aún más la idea de las fronteras exteriores de la UE como territorio liminar de la UE donde ciertos derechos fundamentales y garantías procesales podrían suspenderse *de facto*». Frente a ello, hay que insistir en la necesidad de respetar los derechos claramente establecidos en el derecho internacional y europeo. Cómo se lleve a cabo la implementación del conjunto normativo será determinante. El pasado mes de junio la Comisión presentó el *Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo* (COM 251 final) y la normativa prevé que, a más tardar en diciembre de 2024, cada Estado miembro debe establecer, asistido por la Comisión y los organismos de la UE, un plan de ejecución nacional en el que se determinen las distintas acciones y su calendario de aplicación. Las incógnitas que plantea este proceso de implementación son muchas: ¿cuáles serán sus implicaciones para los Estados mediterráneos?, ¿existirá una auténtica voluntad política de restablecer la solidaridad entre los Estados?, ¿cuál será el resultado de las previsibles acciones judiciales en materia de derechos fundamentales que la aplicación de todas estas nuevas medidas suscitará? Para el seguimiento y la evaluación de todos estos retos, el libro del

profesor Santos Vara representa una magnífica guía, puesto que permite adentrarnos en la comprensión del Pacto, situándolo en el marco de una perspectiva amplia de los principales problemas que presenta la política europea de migración y asilo, y nos proporciona las claves necesarias para entender su implementación futura.

*Monserrat Pi Llorens*

Universidad Autónoma de Barcelona

JUAN MANUEL FARAMIÑÁN GILBERT, JAVIER ROLDÁN BARBERO Y ALEJANDRO VALLE GÁLVEZ (coords.): *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al Profesor Diego J. Liñán Nogueras*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 662 págs.

La calidad de una universidad se suele medir, entre otros factores, por la existencia de una oferta académica diversa, unos planes de estudios con reconocimiento oficial, una trayectoria educativa, unas instalaciones diseñadas para el aprendizaje... Pero, en realidad, el eje fundamental de la calidad de una universidad, su columna vertebral, está constituido por su cuerpo docente e investigador. No son los edificios, ni los laboratorios, ni los recursos académicos y económicos —todos ellos, sin duda, de gran importancia como instrumentos—, sino que son sus docentes quienes, como profesores y maestros, determinan la alta calidad de una institución universitaria. Y es que, de la idea que se tenga de universidad, dependerá el perfil del profesor y del maestro universitario. Estas dos características del docente universitario —como profesor y como maestro— las reúne holgadamente el homenajeado en esta magnífica monografía: el profesor Diego J. Liñán Nogueras, que ha desarrollado su carrera académica en la Universidad de Granada, con una trayectoria caracterizada por una investigación de excelencia en temas de vanguardia, siendo un completo precursor en algunos de ellos; por una vinculación y un compromiso personal con la sociedad y sus instituciones; y, principalmente, por la formación de un equipo ejemplar en derecho internacional público, relaciones internacionales y, especialmente, derecho de la Unión Europea.

Esta obra, titulada *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al Profesor Diego J. Liñán Nogueras*, coordinada por los profesores Faramiñán Gilbert, Roldán Barbero y Valle Gálvez, y editada por los profesores López Escudero, Hinojosa Martínez, Marrero Rocha y Martín Rodríguez, presenta un conjunto de trabajos de investigación en los ámbitos del derecho internacional público, las relaciones