

SANTOS VARA, J., *El Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, 169 pp.

La presente monografía, resultado de un proyecto de investigación del que el autor es investigador principal, tiene un *objeto de investigación* bien definido y desarrollado desde el principio: el análisis de las principales novedades previstas en el *Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo* y, en particular, las propuestas legislativas que lo acompañan, con el objetivo de determinar si el paquete legislativo –presentado en septiembre de 2020 y adoptado finalmente en mayo de 2024– tiene el potencial de introducir una gestión más homogénea y predecible del Sistema Europeo Común de Asilo (el denominado SECA). Todo ello con el fin de que la UE pueda hacer frente a los desafíos geopolíticos a los que se enfrenta en el ámbito de la política de inmigración y asilo.

Como advierte el profesor Santos Vara, esta obra no pretende llevar a cabo un estudio detallado de un conjunto de propuestas legislativas las cuales finalmente se han formalizado en diez actos legislativos –en su mayoría, reglamentos–, y que en su versión final se extiende a unas 2000 páginas de texto. Así pues, esta obra examina las innovaciones más importantes que ha presentado la Comisión en su paquete normativo, en fase de propuesta legislativa, si bien la gestación de estas propuestas resulta extremadamente útil para entender el resultado final de los actos legislativos adoptados.

El origen de este Pacto se remonta a 2020, cuando la Comisión presentó un conjunto de nuevas propuestas normativas destinadas a reformar el sistema de asilo de la UE como “un nuevo comienzo” dado que el SECA, tal como está diseñado, “ya no funciona”. La propuesta de la Comisión trae causa de la llamada “crisis de los refugiados” de 2015, contenida en 2016 pero con réplicas en años sucesivos, que produjo fuertes divergencias entre los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios. Tras cuatro años de negociaciones, y pospuesta su publicación progresivamente, finalmente en abril de 2024 el Pacto recibió el apoyo de las Instituciones europeas (el Parlamento Europeo la aprobó por una exigua mayoría) y fue publicado en mayo del mismo año.

La obra se estructura en IV capítulos y en unas conclusiones finales. En el Capítulo I se aborda el diseño e implementación del SECA, haciendo hincapié en sus consabidas carencias, entre las que destaca: la ausencia de un mecanismo permanente de solidaridad que garantice el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros; la disfuncionalidad del sistema de Dublín para la tramitación de las solicitudes de asilo; y la falta de mecanismos específicos para afrontar situaciones de excepcionalidad migratoria. El objetivo de la reforma del Pacto es ayudar a gestionar la inmigración irregular, y en particular, a la parte de ésta que solicita asilo a través de un sistema de protección internacional basado en la solidaridad y la responsabilidad compartida, si bien los Estados miembros interpretan de manera diferente ambos conceptos, muy en particular cuando se plantea la reforma del sistema de Dublín.

El Capítulo II aborda una cuestión conflictiva, a saber, la “ficción jurídica” de introducir un control previo a la entrada de los nacionales de terceros Estados en las fronteras exteriores. Se estudia la Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros Estados en las fronteras exteriores, y cuyo objetivo es acelerar el proceso de determina-

ción del estatuto jurídico de todos los inmigrantes para que puedan ser redirigidos rápidamente al procedimiento adecuado. En este cometido, se examina el rol atribuido a las agencias de la UE –Frontex y la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea que, desde 2021, reemplaza a la EASO– en la fase previa a la entrada en el territorio de la UE, que consiste en un “cribado” de nacionales de terceros países o apátridas en las fronteras exteriores, así como el problema de la atención legal a las personas objeto de este procedimiento de cribado. En este sentido, señala el autor que la única aportación novedosa se refiere a la obligación de someter a los nacionales de terceros países a un examen médico con vistas a detectar cualquier necesidad de asistencia o aislamiento por motivos de salud pública, una práctica que la generalidad de los Estados miembros introdujo *de facto* en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

A continuación, se aborda el principal problema que encierra esta Propuesta de Reglamento, la cual implica que diferentes categorías de migrantes, incluidos los solicitantes de asilo, deban permanecer en lugares situados en las fronteras exteriores o cerca de ellas, durante un período de tiempo, mientras se examina su solicitud. En la Propuesta no se clarifica cómo se organizaría la recepción de los inmigrantes durante la evaluación de sus circunstancias personales; es decir, si se instalarán en zonas de tránsito, *hotposts* u otro tipo de instalaciones y tampoco se especifica si estarían detenidos o no durante ese período de tiempo. Finalmente, para efectuar un rápido control de identificación, seguridad y salud en la frontera exterior y dirigir a los nacionales de terceros países y apátridas a los procedimientos pertinentes, se ha adoptado el “Reglamento sobre triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores” (adoptado como Reglamento (UE) 2024/1356), que establece que dicho “traje” debe llevarse a cabo, en el marco del “procedimiento fronterizo de asilo”, cerca de las fronteras exteriores o en la propia frontera durante un período máximo de siete días y se aplicará a las personas que, pese a no cumplir las condiciones de entrada en la UE: a) hayan cruzado una frontera exterior por tierra, mar o aire; b) hayan sido llevadas a tierra tras una operación de búsqueda y salvamento en el mar; o c) hayan sido interceptadas dentro del territorio, si eludieron los controles en las fronteras exteriores (excepcionalmente, en tal situación, el control debe efectuarse en el plazo de tres días). Como señala el autor, uno de los déficits de este procedimiento de “cribado” en frontera es que no se incluyan normas precisas sobre el estatus jurídico de las personas detenidas a la entrada, lo que puede incentivar prácticas ilegales, como devoluciones en caliente y expulsiones colectivas. Para paliar este déficit, el “Reglamento sobre triaje” establece que cada Estado miembro debe crear un “mecanismo de supervisión independiente” para garantizar que se respeten los derechos fundamentales en todo el proceso de cribado, el cual también se utilizará para supervisar el cumplimiento del principio de no devolución y de las normas nacionales sobre detención cuando éstas se apliquen durante la fase de control previa a la entrada. A la espera de que cada Estado concrete qué tipo de mecanismo establece, no está claro cómo se puede prevenir el riesgo de fuga sin que se recurra de manera generalizada a la detención en los centros situados en las fronteras exteriores o cerca de ellas (p. 154).

El Capítulo III analiza si la reforma del SECA propuesta va a permitir a la UE dotarse de una auténtica política común de asilo y salir del punto muerto en el que se encuentra. En primer lugar, se presta atención a las implicaciones que se pueden derivar del recurso sistemático al “procedimiento fronterizo de asilo” previsto en la Propuesta de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión, cuyo

objetivo es suplir las lagunas existentes entre los controles en las fronteras exteriores y los procedimientos de asilo y retorno (finalmente adoptado como Reglamento (UE) 2024/1348, y que deroga la Directiva 2013/32/UE). La aplicación obligatoria de un procedimiento de asilo en frontera, junto con la puesta en marcha de un procedimiento acelerado, en relación con los solicitantes provenientes de terceros países con una tasa de reconocimiento muy baja resulta problemática, ya que puede aplicarse en situaciones de crisis migratoria, conforme al Reglamento de crisis y fuerza mayor (Reglamento (UE) 2024/1359). Por tanto, es probable que las disposiciones relativas a la aplicación obligatoria del procedimiento fronterizo de asilo tengan un impacto significativo en los países mediterráneos, objeto de una mayor presión migratoria, que se verían obligados a crear grandes centros de recepción de solicitantes de asilo en los que, *de iure* o *de facto*, estarán detenidos.

En segundo lugar, se examina si el nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración implica realmente abandonar el sistema de Dublín. A tal efecto, se advierte que el contenido de la Propuesta de Reglamento, recogida finalmente en el Reglamento (UE) 2024/1351, refleja en gran medida el régimen jurídico actual, puesto que el criterio del Estado de primera entrada sigue siendo el factor más relevante para determinar el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de protección internacional (p. 94).

En tercer lugar, se analiza en qué medida el desarrollo de la “solidaridad flexible” en el ámbito del asilo permitirá a la UE abordar las debilidades del SECA. El mecanismo de solidaridad flexible previsto en el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración pretende que se tenga en cuenta la situación geográfica de los Estados miembros en la regulación del asilo y garantizar que la UE, en su conjunto, se ocupe de las llegadas irregulares de personas solicitantes de asilo. Sin embargo, la Propuesta de Reglamento abandona el sistema de reubicación obligatoria. En su lugar, los Estados podrán optar entre la reubicación o el “patrocinio de retorno” –una clara concesión al grupo de Visegrado–, que constituyen en cierta medida elementos contradictorios de la solidaridad. En las situaciones de excepcionalidad migratoria, el nuevo Reglamento de crisis y fuerza mayor flexibiliza los plazos previstos en el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración para tener en cuenta este tipo de situaciones que afectan normalmente a los Estados miembros de primera línea, por lo que también se adapta el mecanismo de solidaridad para proporcionar una respuesta rápida (por ejemplo, prolongar la duración del examen de una solicitud de protección internacional en el ámbito del procedimiento fronterizo de asilo por un período adicional de ocho semanas). En consecuencia, el Reglamento recoge un “concepto asimétrico de la solidaridad”, pues permite que los Estados miembros que no estén dispuestos a contribuir al mecanismo de solidaridad flexible puedan acudir a otras fórmulas para evadir su responsabilidad. Así pues, mientras los criterios previstos en el sistema de Dublín sigan inalterados, la reubicación debería ser el instrumento fundamental para materializar la solidaridad entre los Estados miembros (p. 156), si bien la configuración política actual de los Gobiernos de un número relevante de Estados miembros indica que no será así.

El Capítulo IV se ocupa de la dimensión exterior de las políticas de asilo e inmigración de la Unión en el Pacto Europeo. El Nuevo Pacto no se limita a presentar un paquete de propuestas legislativas que pretenden reformar el SECA, sino que también se ocupa de otras materias que afectan a la dimensión exterior de las políticas de asilo, como el desarrollo de la cooperación

con terceros Estados en la gestión de la inmigración y la búsqueda de vías legales para encauzar la inmigración. En los últimos años, la UE viene intensificando los instrumentos destinados a externalizar la gestión de las políticas migratorias con el objetivo de reducir la presión sobre las fronteras exteriores de los países del sur principalmente. Se trata de un proceso de externalización de la gestión del asilo, que corre paralelo a otro de “desglobalización” que apunta al constante refuerzo de los controles en las fronteras exteriores, en virtud del cual la UE y los Estados miembros delegan en terceros países tanto la responsabilidad en relación con los controles fronterizos como la gestión del asilo. Muy en particular, dicha externalización, cuyo objetivo declarado (¡sin rubor!) es impedir el acceso de los inmigrantes irregulares y refugiados al territorio de los Estados miembros, se instrumenta a través de la firma por la UE de “acuerdos informales”, como los suscritos con Turquía (2016), Afganistán (2016 y 2021), Gambia (2018), Bangladés (2017), Etiopía (2018), Guinea y Costa de Marfil (2018). En el análisis de este proceso de “externalización”, se hace hincapié en una precisión terminológica jurídicamente relevante, que distingue entre “externalización” y “extraterritorialidad” de la gestión migratoria. Así, “mientras que la externalización de la gestión de la inmigración se identifica con diversas modalidades de control migratorio llevadas a cabo por terceros Estados promovidas por la UE o los Estados miembros, las situaciones de extraterritorialidad de ciertas funciones de control fronterizo conllevan la presencia o ejercicio por agentes públicos de los Estados UE en el territorio de terceros Estados” (p. 135).

En el Pacto la cooperación con terceros países de origen y tránsito se considera un elemento fundamental para hacer frente a los retos de la Unión en la gestión de los flujos migratorios. Así, la sección 6 del Pacto, titulada “colaboración con nuestros socios internacionales”, está dedicada a involucrar a terceros países en la gestión de la migración. Ahora bien, muchos de los principales déficits de la gestión actual del asilo y de la inmigración irregular no encuentran respuesta en la normativa que integra el Pacto. Se cuestiona que las propuestas legislativas analizadas logren abordar de manera integral todos los desafíos a los que se enfrentan las políticas de inmigración y asilo, pues su finalidad es limitar la llegada de solicitantes de asilo a la UE, así como aumentar el número de retornos de inmigrantes irregulares a terceros países. En efecto, el retorno o la devolución de los rechazados sigue dependiendo de los acuerdos con los países de origen o tránsito de la inmigración, lo que conduce a la política exterior de la UE en materia de retorno y a la propia de cada Estado miembro. Por lo tanto, “las prioridades políticas que subyacen detrás del Pacto son similares a los objetivos propuestos en la Agenda Europea de Migración de 2015” (p. 152).

El Pacto presta una atención considerable al desarrollo de instrumentos jurídicos “informales” con terceros países. La firma de estos acuerdos informales –“soluciones innovadoras”, se ha dicho– dependerá de las negociaciones bilaterales que entable la Comisión con terceros países, como es el caso de los Memorandos de Entendimiento firmados con Túnez y Egipto en 2023. Ahora bien, la Comisión ha optado por obviar las implicaciones negativas para los derechos humanos de los migrantes derivadas del creciente número de arreglos informales sobre el retorno rápido y la readmisión de los inmigrantes irregulares. La negociación de soluciones prácticas con terceros Estados tiene implicaciones jurídicas y políticas, pues estos memorandos de entendimiento se negocian con terceros Estados al margen del control democrático del PE y del escrutinio judicial del TJUE (p. 157).

Al mismo tiempo, la externalización de la gestión migratoria y del asilo también se abre paso entre los Estados miembros a través de la firma de acuerdos informales como el modelo propuesto por Italia con Albania, en virtud del cual los interceptados en el mar que deseen solicitar asilo en Italia serán trasladados a Albania, en cuyo territorio se deberán examinar sus solicitudes y proceder al retorno de los rechazados a un “tercer país seguro”. No obstante, estos acuerdos son útiles para los Estados miembros siempre que esos otros países en los que se “extraterritorializa” la gestión del asilo sean terceros Estados no pertenecientes al espacio Schengen de libre circulación.

La implementación del Pacto hasta junio de 2026 va a encontrarse con dificultades políticas y, muy probablemente, también jurídicas. En el plano político, la Comisión debe negociar con los Estados miembros los detalles de la aplicación para asegurarse de que, a mediados de 2026, todos ellos hayan creado las infraestructuras necesarias en fronteras y cuenten con los procedimientos administrativos requeridos para el “triaje”. En el plano jurídico, el objetivo del Pacto nunca ha sido facilitar el asilo sino normativizar, homogeneizar y hacer más previsible su gestión en Europa para evitar conflictos entre Estados miembros. Como destaca el profesor Santos Vara, la ficción jurídica de “no entrada” para el procedimiento fronterizo obligatorio, así como el tipo de atención legal que reciban las personas sujetas al “triaje”, puede incentivar a los Estados a llevar a cabo prácticas ilegales, como devoluciones en caliente, lo que ha suscitado una reacción muy negativa entre las Organizaciones no gubernamentales, así como de buena parte de los grupos políticos situados a la izquierda de la socialdemocracia.

Tampoco el contexto geopolítico internacional resulta favorable a la implementación del Pacto. A la creciente inestabilidad en África, especialmente en el Sahel, se añade la desestabilización regional en Oriente Medio provocada por la invasión militar de Israel en Gaza, primero, y en el sur del Líbano, después, provocando el desplazamiento masivo de la población de estos territorios a países vecinos, lo que augura un aumento de los movimientos migratorios hacia la UE y también de las tensiones políticas entre los Estados miembros.

En suma, se trata de una obra muy interesante que pone de relieve las fuertes divergencias entre los Estados miembros para alcanzar soluciones consensuadas que aborden la necesaria reforma del SECA conforme al *principio de solidaridad* (art. 80 TFUE), lo que se aprecia en el análisis e interpretación de las principales propuestas que integran el Pacto. Por tanto, la lectura de este trabajo provoca sin duda una reflexión sobre uno de los temas más divisivos que existen actualmente en la UE: las políticas de inmigración, asilo y control de fronteras.

Millán Requena Casanova
Universidad de Alicante

