

**MIGRACIONES Y ASILO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS/
MIGRATIONS AND ASYLUM: ANALYSIS
AND PERSPECTIVES**

**EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y REPARTO EQUITATIVO
DE LA RESPONSABILIDAD ENTRE ESTADOS
EN LA POLÍTICA EUROPEA DE ASILO:
LA CONFORMACIÓN DE LA REUBICACIÓN
EN UN CONTEXTO DE CRISIS**

Nuria ARENAS HIDALGO*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y REPARTO EQUITATIVO DE LA RESPONSABILIDAD EN ASILO.—2. EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN PRÁCTICA. LAS FÓRMULAS DE REUBICACIÓN *AD HOC* Y *EX POST*.—2.1. La primera experiencia conjunta: el proyecto EUREMA.—2.2. El Mecanismo de Reubicación de Emergencia. Las medidas vinculantes, pero provisionales.—2.3. La reubicación de menores no acompañados/as y la «crisis de desembarco». El enfoque bilateral y multilateral *ad hoc* de la solidaridad.—3. PROPUESTAS NORMATIVAS. LA CONFORMACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN EL SECA.—3.1. El Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015.—3.2. El Mecanismo de Asignación Correctora de 2016. 3.3. El Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2020. La solidaridad obligatoria, pero flexible.—4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y REPARTO EQUITATIVO DE LA RESPONSABILIDAD EN ASILO

El Derecho Internacional de las Personas Refugiadas no establece una obligación de cooperación con aquellos Estados que, por su situación geográ-

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Huelva (nuria@dpub.uhu.es). Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social (COIDESO). Estudio realizado en el marco del Proyecto «Teorías de la justicia y derecho global de los derechos humanos» (referencia PID2019-107172RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España. Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 12 de mayo de 2021.

fica o de proximidad con los países desde los que huyen las personas solicitantes de protección internacional, pudieran verse más expuestos a las llegadas. Esto genera una especie de *solidaridad por proximidad* que produce un dispar reparto de la responsabilidad respecto de estas personas, cuya falta de equidad sería tolerable siempre que el número de solicitantes fuera moderado, pero con visos de quiebra cuando este supera las posibilidades de acogida del mismo. El llamamiento a la *solidaridad internacional* del Preámbulo del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (considerando núm. 4) o del Acta Final de la Conferencia (Sección IV.D) no se transformó en ninguna medida para hacerlo efectivo¹. La cooperación al respecto es voluntaria y no está institucionalizada. El deseo de solidaridad se materializa, pues, a través de la cooperación de los Estados con ACNUR (art. 35 Convenio), en forma de asistencia de carácter financiero (solidaridad financiera) o a través de la colaboración en programas de reasentamiento (solidaridad física). La importancia de este tema y la ausencia de voluntad para llenar esta laguna a través de un instrumento vinculante se ha vuelto a poner de manifiesto con motivo de las negociaciones del Pacto Mundial sobre los Refugiados².

En el contexto de la Unión Europea (UE), podría esperarse una mayor definición de la solidaridad entre Estados, habida cuenta que la solidaridad es un valor fundacional y existencial de la Unión, al tiempo que constituye «la base de la construcción europea»³. Más concretamente, en lo que respecta a la Política de asilo, el art. 67.2 TFUE⁴ exige que su desarrollo esté basado en la solidaridad entre Estados, y el propio sistema europeo común de asilo (SECA) se define como un «área común de protección y solidaridad». A mayor abundamiento, el Tratado de Lisboa incorpora el art. 80 TFUE⁵,

¹ En el Preámbulo del Convenio, las Altas Partes Contratantes consideran: «Que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacional han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional». Asimismo, en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas se recomienda a los gobiernos: «Que continúen recibiendo a los refugiados en su territorio y actúen de común acuerdo, con verdadero espíritu de solidaridad internacional, a fin de que los refugiados puedan hallar asilo y posibilidades de reasentamiento», UNTS, núm. 2.545, vol. 189, p. 137.

² AGNU. A/RES/73/151, 10 de enero de 2019.

³ Concretamente, el Abogado General Bot considera que la solidaridad es la quintaesencia de lo que constituye, a la vez, la razón de ser y el objetivo del proyecto europeo. Conclusiones en el asunto *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, C-643/15 y C-647/15, ECLI:EU:C:2017:618, apdos. 18 y 19. Por su parte, la Abogada General Sharpston calificó a la solidaridad como «la savia del proyecto europeo». Conclusiones en el asunto *Comisión/República de Polonia, República Checa y Hungría*, C-715/17, C-718/17, C-719/17, ECLI:EU:C:2019:917, apdo. 246.

⁴ Art. 67.2 TFUE: «Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países».

⁵ Art. 80 TFUE: «Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. 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».

en virtud del cual se formaliza, por primera vez en Derecho originario, *el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad* que, en palabras del Tribunal de Justicia, es el principio rector de la política europea de asilo⁶. Este principio es un mandato expreso para que tanto Instituciones como Estados miembros (EM) aborden esta materia desde una perspectiva común, con objeto de que la Política de asilo, tanto en su diseño como en su ejecución, garantice que las responsabilidades se comparten equitativamente, para una mejor consecución de los objetivos de los Tratados⁷. A pesar de estos avances, a día de hoy no se dispone de un mecanismo efectivo de solidaridad ni se han adoptado normas equitativas en materia de responsabilidad. Muy al contrario, el SECA tiene como piedra angular el sistema Dublín⁸, cuyo criterio básico de asignación de la responsabilidad para el análisis de las solicitudes —el país de primera entrada— resulta profundamente inequitativo y se halla en el origen del colapso en algunos países y la consiguiente deplorable acogida que ha protagonizado Europa en los últimos años⁹. Las percibidas como crisis migratorias o de personas refugiadas devienen crisis de solidaridad y confianza mutua que ponen en cuestión el propio proceso de integración. El llamamiento a la solidaridad se produce así en contextos de excepción y deviene en respuestas *ad hoc*, de carácter voluntario y diseñadas en una lógica compensatoria de las deficiencias del sistema¹⁰. El recurso a la solidaridad física, la reubicación de personas solicitantes de asilo o refugiadas, resulta ser una medida fundamental para corregir las disfunciones e inequidades, pero también es la más controvertida¹¹. Con esta perspectiva, en el presente trabajo se llevará a cabo un doble análisis: en primer lugar, se expondrán los casos de aplicación práctica de la

⁶ STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, C-643/15 y C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, apdo. 291.

⁷ STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, *op. cit.*, apdo. 253. VANHEULE, D., VAN SELM, J. y BOSWELL, C., *Aplicación del artículo 80 del TFUE relativo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero, en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración*. ESTUDIO, Bruselas, Dirección General de Políticas Interiores, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, 2011, p. 6.

⁸ Reglamento (UE) núm. 604/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, *DOUE* L 180/31, de 29 de junio de 2013.

⁹ KARAGEORGIU, E., «The Law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFUE and its added value», *European Policy Analysis*, 2016, pp. 1-12; McDONOUGH, P. y TSOURDI, E., «Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece», *Research Paper*, núm. 231, UNHCR, 2012.

¹⁰ THYM, D. y TSOURDI, E., «Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: constitutional and operational dimensions», *Maastricht Journal of ECL*, vol. 24, 2017, núm. 5, p. 610.

¹¹ La Comisión ha definido la reubicación como la transferencia de los beneficiarios o solicitantes de protección internacional de un Estado miembro a otro, asumiendo el Estado miembro de acogida la responsabilidad del examen de la solicitud o de las medidas de integración. COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo. Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua», COM (2011) 835 final, Bruselas, de 2 de diciembre de 2011, p. 8.

solidaridad física o de reubicación, desde el primer proyecto piloto conjunto EUREMA, hasta el sistema de reubicación de emergencia y los acuerdos bilaterales y multilaterales adoptados durante la llamada crisis de desembarco, en los últimos años. A continuación, se analizarán las propuestas normativas que se han presentado con objeto de incorporar un mecanismo de solidaridad efectivo, predeterminado y vinculante en el SECA, desde el mecanismo de reubicación de crisis de 2015, y el de reforma de 2016, hasta el reciente Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. Hasta ahora ninguna ha visto la luz.

2. EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN PRÁCTICA. LAS FÓRMULAS DE REUBICACIÓN *AD HOC* Y *EX POST*

2.1. La primera experiencia conjunta: el proyecto EUREMA

La experiencia práctica en torno a la solidaridad física o en la acogida ha sido extremadamente limitada con anterioridad a la crisis del 2015 y se ha reducido a algunas iniciativas *ad hoc* y a un solo proyecto institucional, EUREMA, de impacto relativo. La reubicación, en este contexto, nace como fórmula anecdótica, accesoria de otras medidas de solidaridad técnica y financiera, y para situaciones extraordinarias.

El proyecto EUREMA (Pilot Project for intra-EU Relocation from Malta) fue el primer caso de aplicación de una iniciativa conjunta y multilateral para la reubicación de personas beneficiarias de protección internacional en la Unión Europea. A la vista de la situación de emergencia humanitaria que se vivía en el Mediterráneo y de la desproporcionada presión que soportaban países como Chipre, Grecia, Italia o Malta, el Consejo Europeo de junio de 2009 instó a adoptar una iniciativa basada en la firmeza, la solidaridad y el reparto de las responsabilidades, cuya primera manifestación debía ser la coordinación de medidas de reubicación interna¹². En respuesta a esta solicitud, la Comisión —a propuesta del Comisario Barrot— presentó un «proyecto piloto» para Malta que sería una estrategia de reubicación paralela y simultánea a los acuerdos bilaterales que pudieran firmar también los EM. Si bien parece que el llamamiento del Consejo Europeo se realizó en términos más generales, con intención de que la iniciativa pudiera ser solo el comienzo de una estrategia más amplia, este no se reprodujo en otros Estados afectados ni dio lugar al planteamiento de un marco operativo institucionalizado. Se trató, por tanto, de una experiencia limitada —tanto en objetivos como en su repercusión práctica— que sirvió, no obstante, para poner de manifiesto las dificultades técnicas, jurídicas o institucionales de este tipo de operaciones cuando se pretenden a una escala mayor que la meramente bilateral.

¹² CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 18-19 de junio de 2009, doc. 1225/2/09 CONCL 2, párrs. 36-39, pp. 14-15.

El proyecto piloto —que contó con la colaboración de ACNUR y la OIM— se desarrolló en dos fases. En EUREMA I (2009-2011) participaron diez EM y en EUREMA II (2011-2013) fueron siete. Si a esa cifra se suman los Estados que optaron por la vía bilateral (Dinamarca, España, Irlanda y Países Bajos) y los tres Estados asociados (Liechtenstein, Noruega y Suiza), el cómputo total de países involucrados en la reubicación no fue desdeñable, como tampoco el hecho de que un número importante de ellos fueran Estados de reciente adhesión, para los que se trató de su primera experiencia al respecto¹³. Sin embargo, la primera propuesta multilateral de reubicación no resultó atractiva para el conjunto de la Unión ni tuvo una incidencia significativa¹⁴. Las garantías de voluntariedad y de flexibilidad del proyecto piloto no resultaron suficientes (los Estados tenían libertad para decidir si participar o no, si hacerlo bajo el proyecto piloto y con su financiación o mediante acuerdos bilaterales, establecer el perfil y la cantidad de personas que estaban dispuestos a acoger, los plazos o el estatuto a conceder). Se prefirió la vía bilateral a la institucional y, *a posteriori*, se negaron a diseñar un mecanismo permanente de reubicación ni siquiera voluntario, tal y como habían solicitado Comisión y Parlamento Europeo¹⁵. La reducción del margen de maniobra del que gozan a nivel bilateral unido al temor de que el recurso habitual a la reubicación pudiera actuar como factor de atracción de la inmigración irregular empieza a ponerse sobre la mesa¹⁶. La concepción del proyecto, así como su desarrollo práctico da muestras de las enormes posibilidades de la reubicación como fórmula de solidaridad. Sin embargo, esta se concibe como un recurso marginal y parte de una «caja de herramientas flexible y abierta»¹⁷. La solidaridad no se considera que genere obligaciones jurídicas vinculantes, sino gestos políticos de apoyo que van a depender de la buena voluntad de los Estados y que la Unión solo puede estimular y coordinar. Ese enfoque voluntarista sí tuvo un aspecto positivo que no se reproduce en modelos posteriores: resultaba voluntario también para las personas beneficiarias. El proyecto EUREMA, en definitiva, no modifica la concepción básica del sistema y así, sin enmendar los errores, se llega a la mayor crisis migratoria de la Unión Europea.

¹³ EASO, *Fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, julio de 2012, pp. 4 y 8.

¹⁴ EUREMA I supuso la reubicación de 227 personas. En cuanto a EUREMA II, logró reubicar a 258 personas, si bien la mayoría gracias a los acuerdos bilaterales y solo 14 en el contexto de la iniciativa común. Se trata de cifras modestas, si se tiene en cuenta el número de personas solicitantes de asilo llegadas a Malta (solo entre 2009 y 2011 recibió 4.380 solicitudes) y, especialmente, si tenemos en cuenta lo que suponía esa cifra en términos relativos (en relación con su población), comparada con la que recibían otros EM. THIELEMANN, E. y ARMSTRONG, C., «Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System», *European Policy Analysis*, octubre de 2012, p. 11.

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, «Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad», *op. cit.*, p. 9.

¹⁶ DI NAPOLI, E. y RUSSO, D., «Solidarity in the European Union in time of crisis: towards “European solidarity”», en FEDERICO, V. y LAHUSEN, Ch. (eds.), *Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union*, Nomos, 2018, p. 235.

¹⁷ Un marco común para la «solidaridad auténtica y práctica». Conclusiones del Consejo sobre un marco común para la solidaridad auténtica y práctica con los Estados miembros que experimenten una presión especial debida a flujos migratorios mixtos. Doc. 7485/12, Bruselas, 9 de marzo de 2012.

2.2. El Mecanismo de Reubicación de Emergencia. Las medidas vinculantes, pero provisionales

Ante la percibida como una situación especialmente crítica y acuciante de migración masiva, en 2015 se decide activar —por primer vez— el *mecanismo de emergencia* del art. 78.3 TFUE¹⁸, y con él se adoptan medidas «provisionales» como son, en primer lugar, la suspensión temporal de la aplicación del art. 13.1 del Reglamento Dublín III (entrada irregular) y, en segundo lugar, la *reubicación* de las personas que hubieran pedido protección en Grecia e Italia para que otro EM procediese al examen de su solicitud. Así, se aprueban dos Decisiones (Decisión 2015/1523, del Consejo, de 14 de septiembre, y Decisión 2015/1601, del Consejo, de 22 de septiembre), por las que se reubicaría a 160.000 personas en dos años¹⁹. La Decisión 2015/1601 también introdujo una clave de asignación que indicaba el modo en el que los nacionales de terceros países concernidos debían ser repartidos en los EM²⁰. Eslovaquia y Hungría, junto con Polonia y la República Checa, votaron en contra de dicha Decisión e incumplieron flagrantemente sus obligaciones al respecto. Esta disputa se elevó a la vía judicial, dando como resultados dos importantes pronunciamientos que han venido a subrayar no solo la validez de las Decisiones, sino también el carácter vinculante del principio de solidaridad y, con él, una reubicación a la que debieron contribuir *todos* los EM²¹.

El sistema de reubicación de emergencia fue una decisión histórica que impuso, por primera vez, a los EM obligaciones específicas de solidaridad en la acogida y dotó de contenido claro y vinculante al principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. Esta experiencia identificó la reu-

¹⁸ Art. 78.3 TFUE: «Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo». El Parlamento Europeo vota a favor en una sesión de urgencia, el día 17 de septiembre de 2015.

¹⁹ Decisión 2015/1523, del Consejo, de 14 de septiembre, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (*DOUE* L 239, de 15 de septiembre de 2015); Decisión 2015/1601, del Consejo, de 22 de septiembre, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (*DOUE* L 248, de 24 de septiembre de 2015). Cuando me refiera a ambas Decisiones, las denominaré Decisiones de Reubicación de Emergencia.

²⁰ Se determinaron cuatro variables para disponer el reparto de personas entre los Estados: la población, el PIB, el promedio de solicitudes de asilo en los 5 años anteriores por millón de habitantes y la tasa de desempleo. En virtud de esta clave, a España le correspondía acoger: 1.896 personas desde Italia y 6.127 desde Grecia. Sobre el incumplimiento de las obligaciones de España y la sentencia del TS al respecto, véase JIMÉNEZ PINEDA, E., «The judgment of the Supreme Court sentencing Spain for failing to duly comply with the council decisions (EU) 2015/1523 and 2015/1601 on international protection for the benefit of Italy and Greece (STS 2546/2018, 9 July 2018)», *SYBIL*, 2018, núm. 22, pp. 439-450.

²¹ STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, *op. cit.* Sobre esta sentencia, véase ABRISKETA, J., «La reubicación de los refugiados: un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión Europea: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15, *Hungría y Eslovaquia contra el Consejo*», *RGDE*, 2018, núm. 44, pp. 125-154; STJUE, de 2 de abril de 2020, *Comisión/República de Polonia, República Checa y Hungría*, C-715/17, C-718/17, C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

bicación como medida de solidaridad intraestatal preeminente, en circunstancias de desigualdad entre Estados producidas por su situación geográfica o vulnerabilidad, pero también como fórmula idónea para preservar los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional, en particular el art. 18 CDFUE (derecho de asilo)²². El problema fue sus magros resultados, fruto de la falta de cooperación de algunos Estados —en palabras del Tribunal—, con independencia de las dificultades de orden práctico, inherentes a una operación inédita y compleja que requería un cierto tiempo de preparación y de ejecución —en particular, en lo que se refiere a la coordinación entre administraciones—, y que debían resolverse con espíritu de cooperación y confianza mutua²³.

Aquella fue una reacción de emergencia vinculante, sí, pero temporal y *ad hoc*. La base jurídica del art. 78.3 TFUE está pensada para una situación provisional, por lo que el objetivo era que el sistema incorporase un mecanismo permanente para casos semejantes que pudieran plantearse en el futuro. La falta de consenso al respecto nos conduce sin estos mecanismos preestablecidos a la siguiente crisis.

2.3. La reubicación de menores no acompañados/as y la «crisis de desembarco». El enfoque bilateral y multilateral *ad hoc* de la solidaridad

Alrededor de 240.000 menores no acompañados/as han solicitado protección internacional en Europa desde 2015. De acuerdo con los datos de Eurostat, el 10 por 100 son niñas y en torno al 35 por 100 son menores de dieciséis años²⁴. La reubicación aquí se presenta como una fórmula de solidaridad clave para responder a sus necesidades de acogida²⁵. A falta de acuerdo sobre el desarrollo de un mecanismo específico al respecto en el marco del Derecho

²² Conclusiones del Abogado General Bot, en el asunto *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, *op. cit.*, apdos. 22, 218 y 335. La experiencia contribuyó a consolidar aspectos clave de la reubicación como el establecimiento de criterios de elegibilidad relacionados con la nacionalidad, la necesidad de disponer de una clave de reparto objetiva, el margen de apreciación del Estado respecto a la lista final o la no consideración de la voluntad del individuo.

²³ STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, asunto *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, *op. cit.*, apdo. 223, y STJUE, de 2 de abril de 2020, asunto *Comisión/República de Polonia, República Checa y Hungría*, *op. cit.*, apdo. 182.

Se reubicaron 21.999 personas desde Grecia y 12.706 desde Italia. EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, 2019, p. 22.

²⁴ EUROSTAT, *Asylum applicants unaccompanied minor*, 22 de abril de 2021.

²⁵ Según la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (FRA), muchos de los y las menores no acompañados presentes en Grecia viven en condiciones deplorables en los *hotspot* o incluso en situación de calle. Aquellos que se encuentran en «custodia protectora» están privados/as de libertad, circunstancia que también se da en Malta durante semanas. Véanse *inter alia*: FRA, *European legal and policy framework on immigration detention of children*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017. FRA, *Children in migration in 2019*, Vienna, 30 de marzo de 2020, p. 18. FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020, p. 5.

de la Unión, los EM recurren, de nuevo, a la vía bilateral. Entre 2016-2020, se firman acuerdos de reubicación bilaterales específicos para el traslado de menores desde Francia, Grecia, Italia y Malta a países como Luxemburgo, Portugal o Reino Unido, que asumen la responsabilidad por «razones humanitarias» (art. 17 del Reglamento Dublín)²⁶. Los compromisos no satisfacen, en absoluto, las necesidades de protección, por lo que, tras el enésimo llamamiento urgente de Grecia, la Comisión von der Leyen ha impulsado una iniciativa conjunta con las autoridades griegas y el apoyo de ACNUR y OIM, con la que insta a la reubicación de 1.600 menores y que reproduce el esquema que se estaba ensayando para las personas desembarcadas en el Mediterráneo²⁷.

Efectivamente, a partir de 2018, la llamada «crisis de desembarco» amplía el ámbito de aplicación personal de la reubicación más allá de los y las menores y lo coloca en el más complejo contexto de la acogida de aquellas personas desembarcadas en la frontera marítima de la Unión, tras operaciones de búsqueda y salvamento. En un clima de *securitización* del control fronterizo marítimo, reducción de operaciones de rescate y salvamento, delegación de las tareas de contención en la guardia costera libia, cierre de puertos y criminalización de la respuesta humanitaria se adopta una respuesta multilateral en forma de acuerdos *ad hoc* de responsabilidad compartida para el desembarco, que llevan aparejados un compromiso respecto a la reubicación de las personas rescatadas²⁸.

Se trata de acuerdos de carácter intergubernamental y de base voluntaria que quedan completamente al margen del marco jurídico de la Unión, pues la participación de la Comisión es de mera facilitadora. Ello supone que carecen de la necesaria certeza legal, transparencia (se desconoce el número de operaciones llevadas a cabo, el procedimiento seguido, los criterios de selección de las personas o el número total que se han beneficiado de la reubicación) y supervisión. Además, al aplicar un enfoque *ship by ship* generan una enorme

²⁶ En el caso de Reino Unido, la modificación de su Ley de extranjería en 2016 (llamada enmienda Dubs) permitió el traslado a la isla de 480 menores procedentes de Francia, Grecia e Italia. En el caso de Irlanda, acogió a 40 menores solicitantes de asilo en Francia y 8 de Grecia. Y por parte de Portugal, se reubicaron 5 menores desde Grecia en 2017. Posteriormente, en el contexto de los acuerdos de reubicación voluntaria en casos de desembarco permite la reubicación de 45 menores desembarcados en Malta y 1 desde Italia. FRA, *Relocating unaccompanied children*, op. cit., p. 6.

²⁷ La iniciativa es apoyada por Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo y Portugal, a los que se suma Suiza. Los dos primeros proyectos piloto suponen la reubicación de 12 menores a Luxemburgo y 58 a Alemania. COMISIÓN EUROPEA, «Press release. Extraordinary Justice and Home Affairs Council: Commission presents Action Plan for immediate measures to support Greece», 4 de marzo de 2020; COMISIÓN EUROPEA, «Press release: Migration: First unaccompanied children relocated from Greece to Luxembourg», 15 de abril de 2020.

²⁸ Según datos de la Comisión, desde el verano de 2018 se reubica a 1.103 personas con arreglo a estos mecanismos de reubicación voluntaria. Los países participantes son: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía, a los que se suma Noruega. COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración», COM (2019) 481 final, Bruselas, de 16 de octubre de 2019, pp. 1 y 12.

incertidumbre respecto a la respuesta de los Estados en cada caso, dejando al margen la situación de vulnerabilidad en la que quedan las personas rescatadas, a la espera del resultado de las negociaciones políticas²⁹. Para hacer efectiva la solidaridad, la reubicación de personas en necesidad de protección se «informaliza», fomentando la idea de una solidaridad intermitente y desigual, en lugar de duradera y en consonancia con los objetivos y valores de la Unión, al tiempo que acudir a la vía intergubernamental nos hace retroceder tres décadas en el proceso de integración en estas materias³⁰. La Declaración de Malta de 2019³¹, a pesar de la expectación mediática generada, no varía un ápice este enfoque informal, intergubernamental y «paracomunitario». La declaración de intenciones conjunta no es una respuesta global (el que se centre en la situación de Malta generó el rechazo de España y Grecia), no representa un esfuerzo común (sigue siendo voluntaria) ni reduce la incertidumbre jurídica³². Más que nunca se requiere superar el enfoque bilateral y multilateral voluntario, por uno netamente comunitario donde la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades implique una respuesta común a los desafíos compartidos. En el siguiente capítulo se verá hasta dónde han llegado las iniciativas al respecto.

3. PROPUESTAS NORMATIVAS. LA CONFORMACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN EL SECA

En los últimos cinco años se han presentado tres propuestas legislativas con objeto de incorporar al SECA un mecanismo que disponga obligaciones específicas en materia de solidaridad —incluida la reubicación—, como instrumento *estructural*, de carácter vinculante que evite el recurso a iniciativas de solidaridad *ad hoc*, al menos en situaciones excepcionales. Ninguna de estas ellas se ha aprobado hasta la fecha.

3.1. El Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015

En septiembre de 2015 se presenta la propuesta de Reglamento que pretendía establecer un *Mecanismo de Reubicación de Crisis*, en el marco del

²⁹ ECRE, «Relying on Relocation», *Policy Paper*, 6, enero de 2019.

³⁰ CARRERA, S. y CORTINOVI, R., «Search and Rescue, Disembarkation and Relocation Agreements in the Mediterranean. Sailing away from Responsibility?», *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, junio de 2019, núm. 2019-10.

³¹ La Declaración se debatió en el Consejo de Asuntos de Interior; el 8 de octubre, pero que finalizó sin compromisos claros. Puede consultarse la Declaración aquí: *Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure —Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism—*, 23 September 2019.

³² CARRERA, S. y CORTINOVI, R., «The Malta Declaration on SAR and Relocation: A predictable EU solidarity Mechanism?», *CEPS Policy Insights*, octubre de 2019, núm. 2019-14; FRASCA, E., *The Malta Declaration on Search and Rescue Disembarkation and Relocation: Much Ado about Nothing*, EU Immigration and Asylum Law Policy, 3 de marzo de 2020.

Reglamento Dublín III³³. Es una fórmula que, como las demás que veremos a continuación, no entra a cuestionar las reglas básicas del sistema Dublín, sino que viene a ajustarlo o corregirlo, en situaciones excepcionales. En este contexto, la reubicación se concibe, por fin, como una fórmula estructural del sistema, pero solo para situaciones de *crisis* generadas por «la afluencia masiva y desproporcionada de nacionales de terceros países y apátridas», circunstancia esta que debía ser constatada por la Comisión, comprobados determinados parámetros. El mecanismo no se activa, pues, de manera automática cuando se alcanzan determinadas cifras, sino que se requiere esa valoración de contraste, tanto para tomar la decisión de reubicar, como para establecer el número de personas que han de reubicarse. En todo caso, se trata de una decisión vinculante, motivo de confrontación entre aquellos países —Bloque del Visegrado— contrarios a que la reubicación sea una medida estructural y obligatoria para estos; y aquellos Estados —principalmente ribereños del Mediterráneo— que claman por una concreción de las medidas de reparto equitativo de la responsabilidad y una solidaridad «efectiva» que incluya la reubicación, si es necesario. Por lo demás, el Mecanismo sigue la tónica del sistema de reubicación de emergencia en favor de Grecia e Italia, tanto en relación con las categorías de personas sujetas a la reubicación —aquellas con necesidad manifiesta de protección—, como en lo relativo a la disposición de una clave de reparto y al funcionamiento básico que, en ningún caso, cuenta con la intervención de la persona reubicada. Solo en lo relativo a las excepciones temporales que permiten a los Estados no participar, se incluye la posibilidad de que estos puedan «pagar para no reubicar», sin ni siquiera tener que justificar esta medida y que resulta una disposición insólita que veremos se mantiene en propuestas posteriores³⁴.

3.2. El Mecanismo de Asignación Correctora de 2016

En el contexto de los trabajos para la reforma del SECA, se presenta una propuesta de reforma del Reglamento Dublín que incorpora un mecanismo corrector de la asignación de la responsabilidad³⁵. A diferencia de la propuesta anterior, el *Mecanismo de Asignación Correctora de 2016* sí tendría una

³³ COMISIÓN EUROPEA, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) núm. 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013», por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. COM (2015) 450 final, Bruselas, de 9 de septiembre de 2015. En adelante: Propuesta de Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015.

³⁴ El Mecanismo permite a los Estados no participar en el reparto, durante un año, a cambio de contribuir financieramente con el 0,002 por 100 del PIB, para cubrir la asistencia en apoyo de los esfuerzos realizados por los demás EM. Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015, considerando 10 y art. 33 ter.5.

³⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país

activación automática, cuando el EM se enfrentase a un número «desproporcionado» de solicitudes de protección, cifra que se alcanzaría cuando ese gestor gestionara más del 150 por 100 del número de referencia que corresponde a ese Estado. Si ese número indica la capacidad del Estado para atender con garantías las solicitudes de protección parece lógico que el sistema corrector de la asignación pudiera activarse nada más alcanzarse esa cifra (100 por 100). Por el contrario, la asignación solo se corrige si supera el 150 por 100, es decir, en situaciones extremas. El gran avance respecto a modelos anteriores se manifiesta en la objetivación de los criterios de activación y en que se trata de un sistema automatizado que no depende de la valoración de ninguna Institución ni de la aprobación de los EM afectados. Se trata de un modelo *vinculante, automático y automatizado*. Los Estados no pueden decidir sobre el número o perfil de las personas asignadas —que tampoco deciden y son tratadas como meras mercancías—, ni negarse a recibir a las personas trasladadas. Sin embargo, sí se permite que un Estado deje de participar en el mecanismo de asignación, a cambio de una contribución económica (250.000 euros), llamada «solidaridad financiera». Esta cláusula de *pay not to play* o *buy-out-option* lanza el mensaje de que la distribución equitativa de la responsabilidad y la solidaridad no son como el resto de obligaciones del SECA, sino que se trata de premisas menores que se pueden evadir pagando una determinada cantidad económica. Aparte de la insostenibilidad ética y práctica de la medida, esta posibilidad mina la perspectiva en común que requiere la política de asilo, de conformidad con el art. 80 TFUE³⁶. La regla contribuye a crear responsabilidades no comunes sino fragmentadas, entre los Estados que no se pueden evadir porque son los destinos naturales de los flujos y aquellos que, en función de circunstancias, optarán por una fórmula u otra.

Las dificultades en la aplicación de las Decisiones del sistema de reubicación de emergencia y la férrea oposición a las mismas de algunos EM provocan que, en el curso de las negociaciones llevadas a cabo en el Consejo entre los años 2016 y 2019, no se lograra un acuerdo para aprobar la propuesta, al tiempo que empiezan a ganar terreno las opciones que cuestionan la vinculabilidad de la reubicación y su activación automática, es decir, los grandes avances respecto a propuestas anteriores. Se plantea, así, pasar de una *solidaridad efectiva* a una solidaridad que llaman *flexible* y que permitiría a los Estados decidir con qué medidas específicas podrían contribuir a las crisis y, entre las cuales, la reubicación solo podría contemplarse de manera voluntaria. En el lado opuesto, el Parlamento Europeo propone la creación de un sistema centralizado de asignación de la responsabilidad en relación con todas las personas que buscan asilo en la Unión, automático y sin umbrales,

o un apátrida (texto refundido), COM (2016) 270 final, Bruselas, de 4 de mayo de 2016. En adelante, Propuesta de Reforma del Reglamento Dublín 2016.

³⁶ PARLAMENTO EUROPEO, Directorate-General for Internal Policies. «Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece, Study for the LIBE Committee» (authors: Guild, Costello, Moreno-Lax), 2017, p. 64.

que tenga en cuenta, en la medida de lo posible las preferencias de las personas solicitantes, y que lleve aparejado un auténtico reconocimiento mutuo de decisiones en materia de asilo, lo que implicaba, ahora sí, una reforma integral del modelo Dublín³⁷. Como veremos a continuación, estamos muy lejos de disponer de un modelo semejante.

3.3. El Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2020. La solidaridad obligatoria, pero flexible

Cinco años después de la mayor crisis migratoria de la Unión Europea y con una Comisión renovada, se presenta el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que pretende ofrecer un «nuevo comienzo» en este ámbito y en el que la solidaridad va a tener un protagonismo fundamental³⁸. La solidaridad y su desarrollo práctico es el tema del momento para la Unión y al que se fía la viabilidad del propio proceso de integración.

Si bien se pretende que el principio de solidaridad informe todo el sistema, va a verse desarrollado de manera específica en dos de los instrumentos propuestos³⁹: la Propuesta de Reglamento GAM, que vendría a sustituir al actual Reglamento Dublín III —cuyas bases permanecen inalteradas—, así como en la Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor. La solidaridad aquí tendría como objetivo «integrar la equidad en el sistema de asilo»⁴⁰, por lo que se sigue concibiendo como un mecanismo corrector de una deficiencia estructural del sistema cuyas razones últimas no se abordan.

El mecanismo de solidaridad incorporado en el Nuevo Pacto es más exhaustivo que en propuestas anteriores de la Comisión, así como sumamente complejo. Define las formas de la solidaridad y las circunstancias en que será obligatorio hacerla efectiva, un procedimiento específico para antes y después de la reubicación, así como toda una estructura de gobernanza basada en estrategias nacionales, planes de contingencia, estructuras para la toma de

³⁷ PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración» (2015/2095(INI)), P8_TA (2016) 0102, apdo. 38.

³⁸ COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo», COM (2020) 609 final, Bruselas, de 23 de septiembre de 2020. En adelante, Nuevo Pacto.

³⁹ Si se aprobaran ambos instrumentos, se retiraría la propuesta de Reglamento por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis de septiembre de 2015 y se derogaría la Directiva de protección temporal. COMISIÓN EUROPEA, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX (Fondo de Asilo y Migración)», COM (2020) 610 final, Bruselas, de 23 de septiembre de 2020, p. 7. En adelante, Propuesta de Reglamento GAM. COMISIÓN EUROPEA, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo», COM (2020) 613 final, Bruselas, de 23 de septiembre de 2020. En adelante, Propuesta de Reglamento de Crisis y FM.

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, Nuevo Pacto, p. 6.

decisiones basadas en informes y evaluaciones en tiempo real, con un importante papel de coordinación y decisión de la Comisión.

Las circunstancias en las cuales se activaría el mecanismo de solidaridad son más amplias que en propuestas previas. Se da paso así de una concepción de la solidaridad como excepción, a entender que este tipo de apoyo se debe proporcionar de forma constante, de manera continuada. Se *normaliza* la solidaridad si bien aún queda circunscrita a lo que el Pacto denomina «retos migratorios»: *a)* desembarco tras operaciones de búsqueda y salvamento que generen «llegadas constantes»; *b)* en situación de presión migratoria (gran cantidad de llegadas), y *c)* en situación de crisis (situación excepcional de afluencia masiva).

El mecanismo se concibe de manera que las medidas de solidaridad estén previamente definidas y siempre a disposición de los Estados que puedan requerirlas. Cuando se produzcan estas circunstancias, no habría que negociar *ad hoc* quién y de qué manera contribuye, sino que ese contingente de solidaridad debe estar definido previamente, en función de las potenciales necesidades detectadas en el Informe de Gestión de la Migración que la Comisión debe elaborar cada año o en el que se adopte en caso de presión migratoria. La solidaridad no se activa de manera automática, como en la propuesta de 2016, sino que depende de estas evaluaciones. La Comisión realiza una previsión exhaustiva de las necesidades, pero estas quedan a expensas de las «contribuciones solidarias» que cada EM especifique en su «Plan de Respuesta Solidaria». Si las contribuciones no son suficientes, se prevé convocar al Foro de Solidaridad (compuesto por todos los EM), para que se ajusten las cifras y la forma prevista. Así, las medidas de solidaridad serán las que *acuerden* los Estados —¿vestigios de la lógica intergubernamental?— y solo si estas siguen siendo «manifiestamente insuficientes», la Comisión está facultada para adoptar un acto de ejecución con el contingente definitivo y obligatorio para todos los Estados. Todos han de contribuir y no hay excepciones al respecto, salvo que algún país alegue hallarse en situación de fuerza mayor, circunstancia que permitiría suspender las obligaciones de solidaridad por seis meses y que tan solo hay que notificar a la Comisión, sin ningún tipo de control jurídico o democrático.

A cambio de una solidaridad obligatoria, los Estados gozarán de *flexibilidad* para determinar sus contribuciones solidarias entre un abanico de tres posibilidades: reubicación; patrocinio de retornos de nacionales de terceros países en situación irregular; y medidas de desarrollo de capacidades en materia de asilo, acogida y retorno, apoyo operativo y medidas destinadas a responder a las tendencias migratorias que afectan al EM beneficiario mediante la cooperación con terceros países. Así, los Estados que rechazan la reubicación pueden optar por el desarrollo de capacidades en caso de desembarco y presión migratoria —no así en el caso de crisis—, pero esta opción debe contemplarse como medida adecuada en el Informe de gestión de la migración o de presión migratoria. Además, debe ser «proporcional» a la reubicación —cuestión que no se sabe cómo se medirá—, de lo contrario, se exigirá a los Estados

que aporten la mitad de esa cuota a la reubicación o al patrocinio de retornos. Esta última mención es relevante en los casos de desembarco, pues en ese contexto el patrocinio de retorno no se contempla *a priori* como una forma de solidaridad. Sin embargo, terminará siendo una opción para los Estados que solo hubieran optado por el desarrollo de capacidades y se encuentren en déficit. Teniendo en cuenta todas las posibilidades, puede darse el caso de Estados que digan contribuir a la solidaridad sin haber reubicado a ninguna persona. Se ignora la sentencia del TJUE, en el asunto *Hungría y Eslovaquia/Consejo*, donde se observó que medidas como el refuerzo de fronteras exteriores o incluso la concesión de ayuda operativa o financiera pueden ser medidas complementarias, pero no constituyen, a diferencia de la reubicación, una respuesta suficiente cuando la afluencia de migrantes ya se ha producido⁴¹.

En el Nuevo Pacto, la reubicación se configura como la medida de solidaridad por antonomasia y se refuerza al convertirse en vara de medir y añadirse un procedimiento predeterminado para la misma. Sin embargo, pierde protagonismo al considerarse, en ocasiones, al mismo nivel del patrocinio de retornos, una opción que no es equiparable, pues resulta completamente ajena al objetivo final de esta —ayudar a los Estados para que se garantice el ejercicio efectivo del derecho de asilo (arts. 78 y 80 TFUE)—, y pervierte el sentido de la solidaridad para ponerla al servicio de la política de rechazo y contención de flujos⁴². La *solidaridad a la carta*, finalmente, conduce a la fragmentación y a responsabilidades asimétricas, en un tema en que la acción común resulta esencial.

Así las cosas, el Pacto parece pretender lograr un equilibrio entre concepciones de la solidaridad, entre los EM, aparentemente irreconciliables y que nos abocan a otro periodo intenso de negociación que confiemos no acabe de nuevo en fracaso⁴³.

4. CONCLUSIONES

La implementación de la solidaridad entre Estados en el marco de la política de asilo, especialmente en lo que respecta a la solidaridad en la acogida,

⁴¹ STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, asunto *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, *op. cit.*, apdos. 258-259.

⁴² NEIDHARDT, A. y SUNDBERG-DÍEZ, S., *The upcoming New Pact on Migration and Asylum: Will it be up to the challenge?*, Discussion Paper, European Policy Centre, 21 de abril de 2021.

⁴³ La propuesta de Reglamento GAM y la relativa al Reglamento de Crisis y FM están siendo analizadas en el seno de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo, cuyo último debate al respecto se celebró el 26 de mayo de 2021. En el mismo, el Parlamento Europeo se compromete a seguir adelante con estos trabajos, pero alerta del permanente bloqueo en el Consejo y el riesgo de que estas propuestas vuelvan a quedar en papel mojado. Como muestra de las posiciones opuestas entre EM, véase la posición conjunta de Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa, Estonia y Eslovenia, de 10 de diciembre de 2020, y la de Grecia, Italia, Malta y España, publicada el 25 de noviembre de 2020. *New Pact on Migration and Asylum, Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia and Slovenia, New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain*.

ha tenido un carácter excepcional, reactivo a las sucesivas crisis migratorias y de naturaleza *ad hoc* que, más allá de su ineficacia —sean estas implementadas a través de acuerdos voluntarios bilaterales o multilaterales—, muestran la necesidad de pasar de un enfoque de la solidaridad intergubernamental y voluntario a otro estructural y obligatorio, diseñado como parte del acervo en materia de asilo y conforme con el proceso de integración de estas políticas. Se requiere de un marco estructural, predeterminado y en plena coherencia con el mandato del art. 80 TFUE que exige ir más allá de las situaciones excepcionales, para las que ya se dispone del art. 78.3 TFUE. Además, mientras el sistema Dublín y sus criterios de asignación de la responsabilidad sigan inalterables, la reubicación como medida de solidaridad física ha de tener carácter preeminente y no puede sustituirse por una solidaridad flexible que, en lugar de perseguir los objetivos de los Tratados en este ámbito, esté al servicio del retorno y la exclusión. En este contexto, la solidaridad para ser conforme con el art. 80 TFUE debe conducir a la mayor y mejor garantía del ejercicio efectivo del derecho de asilo, facilitar el acceso al procedimiento de protección internacional y la acogida. Se requiere, pues, un *enfoque de derechos humanos de la solidaridad* en el que resulta fundamental, garantizar la participación de las personas solicitantes de asilo⁴⁴. El Abogado General Wathelet, en sus conclusiones en el asunto *Jawo*, expresó con claridad que el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades debiera ser una realidad que beneficie no solo a los EM sino sobre todo a los seres humanos afectados⁴⁵. Considerarles meros objetos pasivos no parece conforme con la lectura conjunta de los arts. 67.2 y 80 TFUE, según los cuales y siguiendo ahora al Abogado General de la Tour, en el reciente asunto *International Protection Appeals*, el SECA se ha de basar en la solidaridad entre Estados, pero también debe ser equitativo respecto de los nacionales de terceros países⁴⁶.

RESUMEN

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y REPARTO EQUITATIVO DE LA RESPONSABILIDAD ENTRE ESTADOS EN LA POLÍTICA EUROPEA DE ASILO: LA CONFORMACIÓN DE LA REUBICACIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS

El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros es el principio rector de la Política Europea de Asilo. Sin embargo, las sucesivas

⁴⁴ Véanse *inter alia*, MITSILEGAS, V., «Solidarity and trust in the common European Asylum System», *CMS*, vol. 2, 2014, núm. 2; KÜÇÜK, E., «The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?», *ELJ*, vol. 22, 2016.

⁴⁵ Conclusiones del Abogado General Wathelet, en el asunto *Jawo*, C-163/17, presentadas el 25 de julio de 2018, apdo. 145, ECLI: EU:C:2018:613. Con anterioridad, el Abogado General Mengozzi en el asunto *Diakité*, recordó que las normas de la Unión en materia de protección internacional forman un sistema con tendencia a la exhaustividad, cuyo objeto es crear un espacio común de protección y solidaridad para todos los que buscan legítimamente una protección internacional en el territorio de la Unión. Conclusiones presentadas el 18 de julio de 2013, asunto *Diakité*, C-285/12, ECLI:EU:C:2013:500, apdo. 84.

⁴⁶ Conclusiones del Abogado General de la Tour, en los asuntos C-322/19, C-385/19, presentadas el 3 de septiembre de 2020, ECLI:EU:C:2020:642, apdo. 90.

crisis migratorias se han calificado como crisis de solidaridad y confianza mutua entre los Estados. La reubicación, como forma de solidaridad, ha sido la fórmula más contestada. El presente estudio muestra la aplicación práctica de la reubicación, así como las sucesivas propuestas de creación de un mecanismo permanente en el sistema europeo común de asilo. El estudio finaliza con unas conclusiones y un llamamiento a la aplicación de la solidaridad con un enfoque de derechos humanos.

Palabras clave: política europea de asilo, solidaridad, reparto equitativo de la responsabilidad, reubicación.

ABSTRACT

THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY AND FAIR SHARING OF RESPONSIBILITY BETWEEN STATES IN THE EUROPEAN ASYLUM POLICY. THE CONFIGURATION OF RELOCATION IN A CONTEXT OF CRISIS

The principle of solidarity and fair sharing of responsibility between the Member States is the guiding principle of European Union Asylum Policy, yet recent migration flows have revealed a lack of solidarity and mutual trust among States. Refugee relocation within the EU, as an expression of that solidarity, has been hotly contested. This study demonstrates how relocation is put into practice, and explores the various proposals put forward for the creation of permanent mechanism to operate within the common European asylum system. The study concludes with a call for solidarity based on a human rights approach.

Keywords: european asylum policy, solidarity, fair sharing of responsibility, relocation.