



FACULTAD DE DERECHO

EL PRINCIPIO EUROPEO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA
COMO REGLA ESENCIAL Y VINCULANTE EN EL FUTURO SISTEMA
EUROPEO COMUN DE ASILO

AUTOR: Inés Infante González- Carballo
5º curso del grado en Derecho y Relaciones Internacionales
Área de conocimiento: Derecho Internacional Público

Tutor: Cristina Gortázar Rotaeché

Madrid
Junio 2020

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO | 6 |
| 1.1 EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO | 6 |
| 1.2 EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA: | 13 |
| CAPITULO II: ESTADO DE LA CUESTIÓN | 19 |
| 2.1 LA “CRISIS DE REFUGIADOS” | 19 |
| 2.1.1 <i>EL COLAPSO DEL SISTEMA DE DUBLÍN</i> | 20 |
| 2.2 RESPUESTA INSTITUCIONAL EUROPEA A LA “CRISIS DE REFUGIADOS” | 23 |
| CAPITULO III: EL FUTURO SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO | 29 |
| 3.1 PROPUESTAS DE REFORMA | 29 |
| 3.2 RELEVANCIA DEL PRINCIPIO EUROPEO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA..... | 33 |
| 3.2.1 <i>EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO ORIGEN DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE ASILO.</i> | 34 |
| 3.2. REFORMA UNITARIA E INTEGRAL | 38 |
| CONCLUSIÓN | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 46 |
| ANEXOS: | 53 |

ACRÓNIMOS:

UE – Unión Europea

SECA- Sistema Europeo Común de Asilo

TUE- Tratado de la Unión Europea

TFUE – Tratado Fundacional de la Unión Europea

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

EM – Estado Miembro

CECA- Comunidad Europea del Carbón y del Acero

RAE – Real Academia Española

CEAR – Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

A finales de 2018 se contabilizaban en el mundo 70.8 millones de personas desplazadas por la fuerza como resultado de la persecución, conflictos de diferente índole o violaciones de derechos humanos. Entre ellas, 25.9 millones son refugiados y 3.5 millones son solicitantes de asilo en busca de protección internacional fuera de las fronteras de su Estado de nacionalidad.¹

Tal y como explica Eduard Soler y Lecha, recientemente hemos celebrado el 30 aniversario de la caída del muro de Berlín; sin embargo, actualmente continúan erigiéndose muchos más muros, tanto físicos como simbólicos.² Las tendencias globales muestran cómo los Estados continúan su empeño por sellar sus fronteras y dar la espalda a la realidad migratoria que a su vez continúa aumentando exponencialmente.

Para la Unión Europea, el año 2015 supuso un punto de inflexión en este aspecto puesto que se produjo un pico de desplazamientos forzosos internacionales sin precedentes principalmente en busca de asilo en su territorio. La UE, como ente supranacional con una frontera común externa, vio cómo su Sistema Europeo Común de Asilo (SECA de aquí en adelante) era puesto a prueba y fracasaba al no saber gestionar los inmensos flujos de personas que llegaban a sus fronteras solicitando protección. Esta “crisis de refugiados”, como fue denominada internacionalmente, mostró las debilidades y deficiencias del SECA, y en concreto, del Sistema de Dublín, y forzó a la UE a buscar soluciones y respuestas eficientes.

En consecuencia, se han sucedido diversas propuestas de reforma, si bien las mismas han estado principalmente enfocadas a subsanar las deficiencias del Sistema de Dublín. Sin embargo, al tratarse el SECA de un *sistema* – en el más amplio sentido de la palabra, constituido por diversos instrumentos- ¿Es posible una reforma de alguno de sus

¹ UNHR GLOBAL TRENDS: Forced Displacement in 2018. Informe publicado en junio de 2019, por lo que es el último disponible hasta la fecha. Recuperado de <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

² Soler i Lecha (2018). El mundo en 2019: diez temas que marcarán la agenda global. *CIBOB Barcelona Centre For International Affairs*. Recuperado de https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_208/el_mundo_en_2019_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_global

instrumentos de manera aislada, o ha de plantearse una reforma integral del sistema en su conjunto?

Además, no debemos olvidar que el éxito de toda reforma llevada a cabo en el seno de la UE reside en la voluntad y empeño de todos y cada uno de sus Estados Miembros. Para lograr el consenso generalizado y la cooperación conjunta de todos los EM se aboga por un reparto justo de las responsabilidades en materia de asilo a través del principio europeo de responsabilidad compartida, comúnmente denominado principio de solidaridad. Cabe cuestionarse, por tanto, en la necesaria reforma del SECA ¿qué papel juega el mencionado principio de responsabilidad compartida? ¿qué capacidad tiene dicho principio de crear obligaciones concretas?

En el presente trabajo se tratará de esclarecer las preguntas planteadas, abordando desde una perspectiva legal y crítica la reforma del SECA. Para ello, se expondrá primeramente el marco teórico sobre el que se fundamentarán las consiguientes explicaciones. Por un lado, se realizará una breve revisión del proceso de creación y evolución del SECA hasta nuestros días, así como su configuración actual. Por otro lado, se expondrá el propio principio de responsabilidad compartida, por muchos entendido, como principio de solidaridad, enfatizando tanto su papel como elemento aglutinante de la propia UE, como su verdadero significado e implicaciones. Seguidamente, se abordará la realidad “actual” de la inmigración en Europa- lo sucedido en 2015 en la denominada “crisis de refugiados” y en los años inmediatamente posteriores-. En este punto se analizará más detalladamente el Sistema de Dublín y su colapso o ineficacia ante el abrumante flujo de peticionarios de asilo.

Tras exponer brevemente la respuesta institucional a la mencionada crisis, se presentarán las principales propuestas de reforma del SECA que actualmente se encuentran sobre la mesa, así como el papel que juega el principio de solidaridad en las mismas. Finalmente se abordará críticamente la necesidad de llevar una reforma unitaria del SECA en su conjunto que se erija sobre la base de una Europa solidaria y comprometida capaz de construir un sistema que distribuya las responsabilidades en materia de asilo de manera justa y equitativa.

La metodología empleada en la elaboración de este trabajo combinará la investigación profunda de opiniones doctrinales y jurisprudencia europea, con la exposición analítica y

crítica de ideas relacionadas con el tema. Así pues, primeramente, en la elaboración del marco teórico predominarán las fuentes académicas y la exposición de conceptos clave para la comprensión de lo expuesto consiguientemente. En lo concerniente al Estado de la cuestión y la descripción de la situación cabe destacar las fuentes digitales tales como publicaciones de prensa, blogs, y páginas de estadística. Las opiniones doctrinales y jurisprudenciales han sido claves en la construcción del tercer capítulo. Finalmente, y con el fin de aportar mi punto de originalidad, las conclusiones recogen las reflexiones extraídas desde un punto crítico y un enfoque jurídico.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

En este apartado se abordará la evolución, estructura y funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo para comprender su configuración actual.

Previamente, será necesario realizar una pequeña aproximación al concepto de *asilo*. Hay muchos tipos de desplazamientos internacionales de personas, por muy diversos motivos, y es por lo tanto necesario distinguir el asilo del resto de modalidades de migraciones. Se trata pues de una figura mediante la cual “un Estado garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con uno o varios de sus derechos fundamentales” (ACNUR, 2016).

Tras el desplazamiento masivo de personas provocado por la Segunda Guerra Mundial, el derecho de una persona a buscar y disfrutar del asilo fue recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos³. Asimismo, se creó en 1950 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y se adoptó la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”⁴ en Ginebra en 1951 (comúnmente

³ Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

⁴ “Inicialmente, la Convención de 1951 se limitaba básicamente a proteger a los refugiados europeos tras la Segunda Guerra Mundial, pero el Protocolo de 1967 amplió el alcance de la Convención en un momento en que el problema del desplazamiento se extendía por el mundo. Ambos documentos sirvieron a su vez de

denominada “Convención de Ginebra”) en la que específicamente se abordaba el asilo delimitando la figura del refugiado como beneficiario del derecho de asilo. Se estableció entonces que refugiado es toda persona que:

*debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él.*⁵

Por lo tanto, se diferenciaba y concretaba esta figura concluyendo que, si bien todos los refugiados son inmigrantes, no todos los inmigrantes son refugiados. Además de esta definición, en la Convención se describen sus derechos y obligaciones para con el gobierno de acogida (ACNUR, 2007).

Sin embargo, a pesar de que la persona como individuo tenga derecho a buscar y disfrutar del asilo, los Estados no están obligados a otorgarlo, tan solo deben respetar el principio de *non-refoulement* (no devolución)⁶ como parte del derecho internacional consuetudinario. Es decir, tradicionalmente el derecho de asilo ha sido una potestad de la soberanía estatal, pero la Convención de Ginebra recorta dicha potestad para sus Estados parte.

En el seno de la Unión Europea, en el momento en el que se comienza a hablar de un proceso de integración en Europa, no es de extrañar que el asilo sea uno de los asuntos

inspiración a otros instrumentos regionales, como la Convención sobre los Refugiados en África de la OUA (Organización para la Unidad Africana) de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984 en América Latina.” (ACNUR, 2007)

⁵ Artículo 1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

⁶ “Prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o en el que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales.” Se trata de una garantía indispensable del derecho de asilo y por ello aparece recogida en el artículo 33.1 de la “Convención de Ginebra”. Diccionario CEAR. <https://diccionario.cear-euskadi.org/principio-de-no-devolucion/>

que se pretenda abordar conjuntamente en el marco comunitario. A tal punto, se puede afirmar que en la UE sí que existe el derecho individual a recibir asilo, estando en este caso limitada la discrecionalidad estatal de conceder asilo, en los términos establecidos no solo por la Convención de Ginebra (para los Estados parte), sino por el propio Derecho de la UE. A continuación, se expondrá cómo el derecho de asilo se ha ido introduciendo en el proceso de integración europea dando lugar en última instancia, a la creación de un complejo Sistema Europeo Común de Asilo.

Desde la adopción del Acta Única Europea (1986) y la posterior creación del *Área Schengen* se instaura la libertad de movimiento de personas entre los estados firmantes, lo que implica el desvanecimiento de las fronteras internas y, en consecuencia, el establecimiento de unas fronteras externas comunes o compartidas. “Así pues, la eliminación de las fronteras interiores obliga a armonizar las políticas nacionales de inmigración, asilo y refugio, tradicionalmente vinculadas al núcleo duro de la soberanía de los Estados” (Saggese, 2003). Estos instrumentos introducían la necesaria cooperación a la hora de abordar estos asuntos.

En el Tratado de la Unión Europea (TUE de aquí en adelante) celebrado en Maastricht (1992) se establecieron una serie de materias o ámbitos de interés común entre los que se encontraban el asilo y los controles en las fronteras externas. Sin embargo, dichas materias se integraron en el pilar de cooperación intergubernamental de la Unión Europea (Título IV TUE), es decir, no formaban parte de las materias en las que los estados habían conferido competencias a la Unión renunciando a parte de su soberanía.

Fue entonces en 1999, concretamente en el Tratado de Ámsterdam, en el que se concedieron competencias a las instituciones de la Unión Europea para legislar en materia de asilo, lo que supondría el comienzo de la gestación del derecho comunitario de asilo. Ese mismo año, con la adopción del programa de Tampere, el Consejo Europeo decidió que la construcción de un sistema común de asilo sólido y eficaz que debería llevarse a cabo en dos fases diferenciadas (Sokolska, 2020); Una primera fase que transcurre entre 1999 y 2004, y estaba encaminada a armonizar mínimamente los marcos legislativos de los Estados Miembros; y una segunda fase que abarca el periodo comprendido entre 2005 y 2012 en la que ya se propuso la formación de un sistema común de asilo buscando la cooperación entre estados y la uniformidad en los procedimientos (García Mahamut, 2016).

Primera fase de creación del SECA:

Durante la primera fase, el proyecto europeo se centra en la creación de un “*espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*”. El Tratado de Ámsterdam, en aras de avanzar hacia la comunitarización gracias a la concesión de nuevas competencias a la Unión, introduce ciertas modificaciones al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en el título relativo a “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. Concretamente, en su artículo 63 establecía un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam para que el Consejo adoptase medidas en materia de asilo (con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67 y en todo momento acorde a las previsiones de la Convención de Ginebra de 1951, su Protocolo de 1967 y demás tratados relevantes).

No obstante, este avance hacia la comunitarización del asilo contaba con importantes limitaciones. En primer lugar, la atribución de competencias a la Unión se veía limitada por la cláusula de salvaguardia de las competencias estatales en materia de orden público y seguridad interior⁷, y, en segundo lugar, el régimen transitorio impuesto durante los cinco años siguientes, el cual se aproximaba más a la cooperación intergubernamental que a la comunitarización. Este régimen estaba caracterizado por la preeminencia decisoria del Consejo al margen del resto de las instituciones comunitarias (el procedimiento de codecisión⁸ no sería instaurado hasta los 5 años de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam), donde además era necesaria la unanimidad para adoptar cualquier decisión. Así mismo, en cuanto a la jurisdicción del TJUE recogida en el artículo 68 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se establece que sólo las resoluciones que no sean susceptibles de recurso ante órganos jurisdiccionales nacionales, podrían ser objeto de cuestión prejudicial ante el TJUE. Además, el TJUE podrá pronunciarse sobre cuestiones de interpretación (no prejudiciales) abstractas, es decir, que no surjan en el marco de un litigio (Saggese, 2003, pp. 64-72).

⁷ Artículo 64 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Versión consolidada 1997)

⁸ El proceso de codecisión queda recogido y detallado en el artículo 67.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Versión consolidada 1997).

Al margen de la introducción de normas en materia de asilo en el derecho primario comunitario, en esta primera fase de creación del SECA se dictan asimismo las primeras normas de derecho derivado en este aspecto (Velasco, 2017).

- La Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas
- La Directiva 2003/9/CE, relativa a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo.
- La Directiva 2004/83/CE, relativa a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiado.
- La Directiva 2005/85/CE, relativa a los procedimientos de asilo.

También se dictan en este periodo dos importantes reglamentos (Velasco, 2017).

- El Reglamento (CE) 343/2003: Convenio Dublín II, el cual sustituye a la Convención de Dublín firmada en 1990 que dio nacimiento al denominado “Sistema de Dublín” (Sobre el cual se profundizará en apartados posteriores de este trabajo).
- El Reglamento (CE) 2725/2000, sobre el Sistema EURODAC, mediante el cual se creaba un sistema de almacenamiento y tratamiento de datos de los solicitantes de protección internacional (principalmente sus huellas dactilares), debidamente obtenidos con un proceso regulado y con garantías. Este sistema se encuentra intrínsecamente ligado al Convenio de Dublín II, pues se erige como medio necesario para garantizar la eficacia del reparto de la responsabilidad para examinar las solicitudes de asilo.

Segunda fase de creación del SECA - Configuración actual:

En la segunda fase es en la que realmente se fragua el actual SECA, debido a la reforma estructural de la Unión Europea llevada a cabo en el Tratado de Lisboa (2009) y a la amplia normativa jurídica en relación al asilo aprobada durante estos años. La Unión Europea adquiere personalidad jurídica y, por tanto, competencias como ente supranacional. En cuanto al asilo, al haber transcurrido ya más de cinco años desde el Tratado de Ámsterdam, se produce el abandono del régimen transitorio impuesto por el mismo. Así pues, se establece el proceso de codecisión entre los distintos órganos

comunitarios, instaurándose el procedimiento legislativo ordinario para las materias relativas al asilo, y sustituyendo el voto unánime del Consejo por la mayoría cualificada. Finalmente, se amplían las competencias del TJUE, pudiendo el tribunal entrar a resolver sobre cuestiones prejudiciales relacionadas con la inmigración y el asilo.

En lo que respecta al derecho derivado, en 2013 se adoptó el llamado “Paquete de asilo” (Burquetas, Claro y García, 2014, p.77) debido a la necesidad de armonizar los procesos y garantías en materia de asilo en los diferentes EM. Se aprobaron entonces los principales instrumentos que, a día de hoy, en el año 2020, siguen vigentes como el núcleo legislativo del SECA:

- La Directiva 2013/32/UE relativa al *procedimiento común de concesión o retirada de la protección internacional*. Dicha directiva establece un marco único procesal a través de la fijación de unos mínimos ineludibles en el procedimiento de tramitación, concesión y retirada de la protección internacional. Asimismo, se otorgan unas garantías básicas tales como el derecho a un intérprete, a recibir asistencia legal gratuita, a que se resuelva su solicitud y se le notifique en tiempo razonable y, en su caso, a presentar el oportuno recurso contra dicha decisión.
- La Directiva 2013/33/UE relativa a las *condiciones materiales de acogida de los solicitantes de protección internacional*. El objetivo principal de esta directiva es evitar los llamados “movimientos secundarios”⁹. Para ello, se establecen unas exigencias mínimas de justicia material y respeto de la dignidad humana a través de la concesión de derechos y garantías como la posibilidad de permanencia en el territorio del EM mientras se evalúa su solicitud o posteriormente a la aceptación de la misma, la libre circulación por el Estado de acogida.

Dos años antes, en 2011 se había adoptado otra importante directiva que complementaba a las dos antedichas:

- La Directiva 2011/95/UE relativa a los *requisitos para el reconocimiento y estatuto uniforme para los refugiados*. Con esta directiva se armonizan

los requisitos para el reconcomiendo de aquellas personas beneficiarias de protección internacional mejorando notablemente dicha protección. La Directiva describe minuciosamente las situaciones y hechos que dan lugar a la necesidad de otorgar o denegar a una persona la protección internacional. Asimismo, se incluye la novedosa figura de la “protección subsidiaria”¹⁰ para aquellas personas que no satisfagan los requisitos para ser considerados refugiados establecidos en la Convención de Ginebra, pero igualmente merecedoras de que otro Estado satisfaga las carencias de protección de su Estado de nacionalidad, en el cual se enfrentan a un riesgo real de sufrir “daños graves” (por ejemplo, la posibilidad de que sean condenados a pena de muerte u otros tratos inhumanos, o la existencia de un conflicto armado interno).

Las mencionadas directivas establecen un marco conformado por requisitos *mínimos*, lo cual no impide que los EM, en el desempeño de sus facultades soberanas, puedan establecer condiciones más favorables para las personas beneficiarias de la protección internacional (Porrás Ramírez, 2017, p.223).

Asimismo, se aprobaron también las modificaciones de los reglamentos vigentes en la materia. Por un lado, el Reglamento Dublín III (604/2013) y por otro lado el Reglamento EURODAC (603/2013).

Es destacable también la aprobación de un nuevo e importante reglamento con el que se creó la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) (Reglamento (439/2010)), encargada de proporcionar apoyo logístico y técnico a los EM en materia de cooperación en las actividades relacionadas con la concesión de asilo. Desempeña por tanto un papel fundamental en la aplicación práctica del SECA incluso asistiendo en el desarrollo de legislación europea en materia de asilo (Velasco, N.A, 2017)¹¹. El apoyo brindado por esta agencia se complementa con el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) (Reglamento 516/2014), dotada de una asignación monetaria para reforzar el desarrollo

¹⁰ La figura de la “protección subsidiaria” *complementa y mejora significativamente la protección internacional, a lo que ha contribuido decisivamente la interpretación extensiva realizada por el TJUE en la STJUE de 17 de febrero de 2009, C-465/07, asunto Eigafagi c. Staatssecretararis van Justitie* (Porrás Ramírez, 2017, p.217)

¹¹ Es necesario tener en cuenta el modelo *Opt-out* adoptado por ciertos países de la Unión como Dinamarca, y aquellos países que han formulado excepciones a dicha normativa como Reino Unido o Irlanda.

del SECA, incentivar la migración legal y desarrollar las estrategias necesarias de retorno, fomentar la integración efectiva de los beneficiarios de protección internacional y promover la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades entre los EM (Porras Ramírez, 2017, p.221)

Finalmente cabe destacar que esta segunda fase de creación del SECA se caracteriza así mismo por un enorme desarrollo en el marco político (*soft law*) paralelamente a la esfera jurídica comunitaria. Destacan por ejemplo “El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” (2008), el “Programa de Estocolmo” (2009), el “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad” (2011) (Burquetas, Claro y García, 2014).

De lo anteriormente expuesto observamos cómo la idea de una gestión común de la inmigración llevó a los EM a adaptar los instrumentos de derecho primario de la Unión para avanzar hacia a la integración en materia de asilo. Posteriormente, una mayor evolución en la integración llevó a desarrollar instrumentos legislativos de derecho derivado en forma de Reglamentos y Directivas con el fin de armonizar los procesos y garantías proporcionadas por cada EM así como para mejorar la eficiencia de la gestión conjunta. Por lo tanto, las obligaciones que emanan del SECA, en cuanto a sistema consagrado en el derecho primario y derivado de la Unión, son completamente vinculantes para todos los EM. En otras palabras, la naturaleza vinculante del SECA es inherente a la propia naturaleza vinculante de las normas en las que se encuentra incorporado.

1.2 EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA:

El funcionamiento del SECA anteriormente expuesto, de una manera coordinada, eficaz y real, exige un compromiso por parte de todos los EM de asistencia mutua y devoción a la consecución del fin común. Dicho compromiso se materializa en el principio de responsabilidad compartida, comúnmente denominado principio de solidaridad. A continuación, se tratará de realizar un análisis profundo del concepto de responsabilidad compartida o solidaridad ilustrando su importancia en el proyecto europeo, así como en la normativa comunitaria de asilo.

El primer obstáculo que nos encontramos al aproximarnos al concepto de responsabilidad compartida es la falta de consenso en su significado en cuanto a lo que supone tanto para los Estados como para los refugiados (Karageorgiou, 2016, p.2). El hecho de que se le denomine principio de *solidaridad* ha derivado en un continuo cuestionamiento sobre su naturaleza vinculante y su capacidad para crear obligaciones concretas. Recurrentemente, al hablar de *solidaridad* pensamos en un concepto de la misma en cuanto a valor humano (en cierto modo ligado a la idea de caridad y ayuda al prójimo en situaciones de necesidad). Sin embargo, tal y como señala incluso la propia RAE, una segunda acepción del término solidaridad en el ámbito jurídico hace referencia al “modo de derecho u obligación *in solidum*” (RAE).

Es precisamente esta segunda acepción la que inspira su reivindicación en la legislación europea, en la cual la solidaridad ha jugado un importantísimo papel desde sus comienzos, pues como bien indicó Jean-Claude Juncker en su Discurso sobre el Estado de la Unión en 2016¹², “la solidaridad es el elemento aglutinante que mantiene unida a nuestra Unión”.

El Principio de Solidaridad inspira la generalidad de la legislación comunitaria al ser esencial en el plano de la integración. Tal y como expone Iris Vittini al abordar la evolución del principio de solidaridad en la UE, sus orígenes pueden incluso remontarse a “la célebre declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950”¹³ o a las declaraciones de Jean Monnet (inspirador de la Unión Europea) en las que se ya entonces se hablaba de una “solidaridad europea” fundamental para el proceso de integración europeo y el progreso económico y social del proyecto. Esta idea calaría en la mentalidad de los europeístas e inspiraría todos los avances posteriores introduciéndose tanto en el derecho primario como secundario de la UE (Vittini, 2014). En el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se hace referencia a la solidaridad como uno de los valores indivisibles y universales sobre los que se funda la Unión.¹⁴, y en el

¹² Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_16_3043

¹³ Declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es

¹⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02). <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

TFUE, como piedra angular de la normativa europea, se alude a la solidaridad en numerosas ocasiones¹⁵.

La solidaridad también se erige como uno de los pilares fundamentales en la gestión de la inmigración. Desde una perspectiva general en el marco de los derechos humanos, el concepto de solidaridad siempre ha arrojado la idea de globalidad y acción común más allá de los individuos, por lo que al tratarse la movilidad humana de un fenómeno internacional que no conoce de fronteras, la gestión de la migración requiere la cooperación por parte de todos los Estados (y así fue establecido en el Preámbulo de la Convención de Ginebra¹⁶). En el marco comunitario en cuanto a la gestión de la migración, el Consejo Europeo ya señaló en su reunión del 26 y 27 de junio de 2014 que “el compromiso de la Unión en favor de la protección internacional requiere una firme política europea de asilo basada en la solidaridad y la responsabilidad”.¹⁷ Es por ello que las referencias a la solidaridad en diferentes instrumentos europeos son recurrentes.¹⁸

A pesar de las constantes referencias, y la voluntad original de dotar de un sentido obligacional al concepto de solidaridad, su consagración en el derecho de la UE sigue dando pie a un amplio debate en cuanto a su significado. No obstante, antes de entrar a analizar la consagración de la solidaridad en el derecho comunitario, es necesario realizar una aclaración previa.

En lo que concierne a la solidaridad en materia de asilo en la UE, Anja Radjenovic¹⁹, realiza un importante apunte explicando que la solidaridad se puede materializar de

¹⁵ Por ejemplo, en los artículos 122, 194, o 222 (TFUE).

¹⁶ Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

¹⁷ Conclusiones del Consejo Europeo, 26 y 27 de junio de 2014 + Conclusiones del Consejo Europeo, 27 de junio de 2014. (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8288-2014-INIT/es/pdf>)

¹⁸ A modo de ejemplo, la solidaridad es mencionada en instrumentos tales como: Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la presidencia. (https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm) o el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo del Consejo de la Unión Europea en Bruselas, 24 de septiembre de 2008. (https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/european_pact_immigration_asylum_es.pdf)

¹⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI\(2020\)649344_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI(2020)649344_EN.pdf)
Pag3-4

diferentes formas. Por un lado, comunitariamente en la esfera intra-europea y, por otro lado, proyectándose en el ámbito extra-europeo. En este sentido, la solidaridad interna haría referencia a la responsabilidad compartida entre los EM, a las actuaciones institucionales de la Unión, y al comportamiento de los propios ciudadanos europeos. En cambio, la solidaridad externa haría referencia a la actuación europea hacia los refugiados provenientes de terceros países, así como hacia aquellos países ajenos a la Unión que se encuentran desbordados por el influjo de refugiados en sus fronteras.

Esta distinción es importante toda vez que la actuación de los EM en el ámbito intra-europeo estará sujeta a las obligaciones comunitarias, vinculantes en toda su extensión (como se expondrá detalladamente en el capítulo III del trabajo). Sin embargo, las obligaciones de los EM en el ámbito extra-europeo estarán sujetas a los compromisos que voluntariamente y de manera unilateral hayan adquirido cada estado y demás instrumentos de *soft law*. Es por ello, que de aquí en adelante el concepto de solidaridad abordado estará acotado al ámbito intracomunitario.

Retomando ahora la incógnita del verdadero significado de la solidaridad o la responsabilidad compartida en el marco de la UE, el primer paso lógico para comenzar a indagar sería remitirnos a la propia legislación comunitaria.

De un lado, en cuanto al derecho primario, el Título V relativo al Espacio de Libertad, Seguridad, y Justicia comienza recogiendo en su artículo 67 que la Unión Europea *desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la **solidaridad** entre Estados miembros.*

Asimismo, posteriormente en el Capítulo II del mencionado Título relativo a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración se incluye expresamente una “Cláusula de Solidaridad” en el artículo 80 que establece lo siguiente:

*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.*²⁰

²⁰ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. 30.0.2010. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

De otro lado, en cuanto al derecho derivado cabe destacar la importancia que se le da a la solidaridad en el Reglamento de Dublín (604/2013). Así pues, en el mismo se remarca que *de conformidad con el artículo 80 del TFUE, cada vez que sea necesario, los actos de la Unión deben contener medidas apropiadas para la aplicación del principio de solidaridad y el mecanismo debe ir acompañado de dichas medidas.*

Ahora bien, los preceptos anteriormente mencionados, así como las numerosas referencias a la solidaridad realizadas en todo tipo de instrumentos comunitarios no proporcionan una definición clara de la misma. Es por ello que, si bien el verdadero significado de la solidaridad continúa siendo una incógnita, se han realizado varios intentos doctrinales de esclarecer esta cuestión.

Iris Goldner Larng aborda el significado de la solidaridad relacionándolo con el ámbito de la inmigración en el marco de la UE, y explica que existen cuatro fuerzas impulsoras de la solidaridad a las que denomina “facetas”. Estas facetas constituyen la base de una actuación solidaria por parte de los Estados Miembros.

- En primer lugar, la *lealtad*. Esta faceta establece el requisito de que el Estado miembro que tenga problemas en relación con la gestión de la inmigración se mantenga leal a sus obligaciones con la Unión Europea respetando la legislación de la Unión. Tiene su fundamento jurídico en el principio de cooperación leal o sincera, estipulado en el artículo 4.3 TFUE.
- En segundo lugar, la *equidad*. Esta faceta se basa en la premisa subyacente de que la Unión es un único ente y que, en consecuencia, las cargas que experimenta un Estado Miembro deben ser compartidas por otros. En relación al asilo, el artículo 80 hace referencia explícita al “reparto equitativo”, lo que implicaría la asistencia de los EM expuestos a un menor número de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo a los EM expuestos a mayores presiones migratorias principalmente como resultado de su posición geográfica en las fronteras exteriores de la Unión y de la norma del estado de primera entrada impuesta por el Reglamento de Dublín.
- En tercer lugar, la *confianza*. La confianza mutua interestatal es la idea indispensable para el funcionamiento de una zona de libertad, seguridad y justicia sin fronteras internas puesto que la abolición de las fronteras internas requiere confianza mutua. En materia de asilo, los criterios del Reglamento de Dublín se

basan en el establecimiento de normas iguales en todos los Estados miembros y en su confianza mutua en un nivel adecuado de calidad y eficiencia del sistema de asilo de cada uno de ellos. Parten de la premisa de que los EM confían en que los procedimientos de asilo y el trato de los solicitantes de asilo de cada uno de ellos se ajustan a las normas jurídicas de la UE e internacionales y las normas de derechos humano.

- En cuarto lugar, la *necesidad*. Al ayudar a los EM necesitados, el resto de Estados trabajan en pro de una Unión más segura y estable en general, y en aras de lograr una mayor seguridad y estabilidad dentro de sus propias fronteras territoriales, en particular. En el contexto de las presiones provocadas por la inmigración, la necesidad se deriva del hecho de que los Estados Miembros han abolido voluntariamente las fronteras internas, permitiendo así la libre circulación de personas entre sus territorios y, en consecuencia, exponiéndose a las presiones migratorias y de asilo que experimentan sus vecinos. La incapacidad de un EM para manejar eficazmente la inmigración podría tener graves consecuencias negativas para todos los demás Estados miembros, ya que aumenta la migración irregular y se reduce la seguridad interna.

Además de los Estados Miembros, las propias instituciones comunitarias deben actuar solidariamente. Así pues, se aprecian tres vertientes concretas derivadas de la cristalización del principio de solidaridad en el marco institucional (De Bruycker. P, 2019):

- *Solidaridad normativa*, mediante la adopción de reglas comunes para evitar una decadencia del sistema en su conjunto.
- *Solidaridad financiera*, mediante la asignación de recursos suficientes para compensar a los Estados miembros sobrecargados.
- *Solidaridad operativa*, mediante el apoyo de los organismos de la Unión Europea a los Estados miembros que lo necesiten.

Por lo tanto, estas aproximaciones al significado del concepto nos permiten hacernos una idea clara de las implicaciones del principio de solidaridad en materia de asilo tanto para los EM como para las instituciones de la UE. No obstante, si bien el marco teórico muestra una línea de ruta clara en la actuación armonizada de gestión de la inmigración comunitaria, la realidad práctica no se ajusta a la teoría.

La puesta en práctica del entramado legislativo anteriormente expuesto ha hecho vislumbrar importantes deficiencias que es necesario subsanar. Para ello, a continuación, en el siguiente capítulo se expondrá lo acontecido en la denominada “crisis de refugiados de 2015”:

CAPITULO II: ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1 LA “CRISIS DE REFUGIADOS”.

Desprevenidos, poco preparados, desbordados. Estos adjetivos podrían describir la situación en Europa en 2015, durante la denominada “Crisis de Refugiados”. Sin embargo, el calificativo de “crisis” ha sido ampliamente cuestionado por autores tales como Francisco de Asís Peña Díaz, quien se pregunta:

¿Se trata realmente de una crisis de refugiados? Es decir, ¿se ha producido una llegada de solicitantes de protección internacional tan masiva que los Estados miembros de la Unión Europea son incapaces de cumplir con sus obligaciones de recepción y acogida? Considerando que en Europa -y, en particular, en la UE- se encuentran algunos de los Estados más desarrollados, seguros y estables del mundo, y que en la inmensa mayoría de los refugiados del planeta son acogidos actualmente por Estados considerados como “en vías de desarrollo”, podemos afirmar, siquiera prematuramente, que no es así (Díaz, 2017).

Por lo tanto, dicha “crisis” en cuanto a descontrol en la gestión y tragedia humanitaria, viene originada por el fracaso de las políticas de control de fronteras, asilo y migración (es decir, del SECA) tremendamente deficientes y reveladoras de un contexto de desunión e insolidaridad entre los EM. Esta idea es respaldada por autores como José María Porras Ramírez, quien afirma que lo que se produjo fue una “crisis sistémica de la Unión Europea” sacudiendo y poniendo en cuestión los fundamentos políticos, los valores y principios inspiradores del SECA, así como el conjunto de las instituciones europeas (Porras Ramírez, 2017, p. 209).

2.1.1 EL COLAPSO DEL SISTEMA DE DUBLÍN

El Reglamento de Dublín es considerado “el núcleo duro del SECA” (Hock Medina, 2017 p.26). Por ello no es de extrañar, que cuando se analiza el fracaso del SECA para hacer frente a la situación durante aquella crisis, se apunte al Sistema de Dublín como principal culpable de la ineficacia de la respuesta europea. En consecuencia, es necesario detenerse brevemente a profundizar en el mencionado Sistema de Dublín.

Se considera como punto de partida el Convenio de Dublín firmado en 1990 (Denominado “Dublín I”), un acuerdo que establece los criterios y mecanismos para la determinación del EM responsable de examinar la solicitud de asilo. Los fallos que salían a relucir eran subsanados en posteriores reglamentos. Concretamente, en el 2003 fue sustituido por el Reglamento 343/2003 del Consejo Europeo, también denominado “Dublín II”, y posteriormente en 2013 por el Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, denominado “Dublín III”, en vigor desde enero de 2014.

Así pues, el fin último de esta regulación era dotar al SECA de un proceso de determinación claro y efectivo del *Estado miembro responsable* del examen de una solicitud de protección internacional presentada por nacionales de terceros países o apátridas en cualquiera de los EM (Artículo 1 Reglamento Dublín III). Esta normativa se desarrolló con el objetivo de unificar los procedimientos para evitar el denominado “*Asylum shopping*”, es decir, la presentación consecutiva de la solicitud de asilo en diferentes países europeos. Es por ello, que se establece el reconocimiento mutuo de las decisiones, lo que implica que la decisión del Estado que ha examinado la solicitud, tanto estimatoria como desestimatoria, será vinculante para todos los demás EM. Cabe destacar también que en su artículo 3 el Reglamento de Dublín III establece la obligación de examinar toda demanda de protección internacional presentada en cualquier estado de la Unión, evitando que una persona se encuentre en Europa sin que ningún país este haciéndose cargo de su solicitud, a lo que se denomina “*orbiting*” (Tal y como apunta Nuria Arenas, sería la transposición del principio básico del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas; el principio de *non-refoulement*) (Arenas Hidalgo, 2017).

La determinación del EM responsable se realiza a la luz de una serie de criterios establecidos en el Capítulo III, artículos 8 al 16, del mencionado reglamento. Cabe destacar la especial atención que se da a la situación de vulnerabilidad de los menores y

las personas dependientes en general, así como a la preservación de la unidad familiar, siendo éste el primer criterio para la determinación del Estado responsable. El criterio residual a falta de familiares residentes en algún EM será la atribución de la responsabilidad a aquel Estado que haya le haya otorgado un visado o documento de residencia, y en su defecto, de aquel Estado a través del cual haya entrado en la Unión Europea (Denominado "criterio de país de entrada") (Arenas Hidalgo, 2017, p.3).

Sin embargo, la puesta en práctica de Dublín mostró que la teoría no se ajustaba a la realidad, y existían importantes deficiencias en el sistema. Fue entonces cuando, a partir de 2011 como consecuencia de la denominada "Primavera Árabe" que debilitó la soberanía de estados como Libia o Túnez entre otros, y el estallido de la guerra de Siria, el flujo de peticionarios de asilo provenientes del mediterráneo comenzó a aumentar exponencialmente.

En concreto el año 2015 supuso un verdadero reto migratorio para la UE. El número de solicitudes de solicitudes aumentó más del doble con respecto al año anterior (626,960 en 2014 y 1,322,845 en 2015)²¹ . – cifras que se mantendrían muy elevadas en el 2016 (con 1,260,910 solicitudes de asilo), pero que irían descendiendo progresivamente desde entonces-. Pero lo más preocupante no fue el aumento en las cifras de las solicitudes, sino las cifras relativas a aquellas personas que solicitaron el asilo tras llegar a las costas europeas por el peligroso Mediterráneo, la principal vía de entrada de los inmigrantes. Fueron más de 900.000 personas, de las cuales, unas 3.550 perdieron la vida durante el viaje (Spindler, 2019). Estas cifras tan desoladoras llevaron a autores como Javier de Lucas a la calificar la frontera de la zona sur de Europa como "la frontera más peligrosa del mundo" (De Lucas, 2015).

Lógicamente y como era de esperar, los Estados limítrofes con la cuenca mediterránea, también denominados "Estados miembros de primera línea" fueron los más afectados. La gente llegaba a sus costas tras largas travesías por el mar arriesgando sus vidas teniendo que soportar estos Estados una carga excesiva por la gestión de dichas llegadas y el estudio de las peticiones de asilo que desbordó sus sistemas dejando al descubierto las debilidades del Sistema de Dublín. Ante esta saturación, estos países decidieron dejar de aplicar la normativa impuesta por el Reglamento de Dublín en virtud

²¹ Véase Anexo I: Solicitudes de asilo en la Unión Europea por países en el periodo 2010-2019.

de la cual debían hacer frente a todas las solicitudes de asilo al ser el país de entrada por el que habían llegado los inmigrantes. Asimismo, el aumento en el flujo migratorio hizo que países como Austria, Croacia, Eslovaquia y Hungría entre otros restableciesen sus fronteras internas (lo que supone una violación del Espacio Schengen²²) y evitasen hacer frente a sus responsabilidades comunitarias (González, 2019).

El descontento ante la gestión institucional de la crisis era generalizado, y las críticas al Sistema de Dublín comenzaron a proliferar en la esfera comunitaria. De acuerdo con Blanca Garcés-Mascareñas las críticas pueden reducirse a tres puntos clave:

En primer lugar, la falta de *equidad*. En la práctica, el criterio más utilizado es el de “país de entrada”, lo que hace que la responsabilidad recaiga de manera desproporcionada y desbordante sobre los países fronterizos. En segundo lugar, la falta de *eficiencia*. A pesar del establecimiento de unos criterios detallados, éstos no son siempre respetados debido a que las preferencias de los solicitantes de asilo no se tienen en cuenta (“No por huir de donde vienen, les es indiferente donde van” (Garcés-Mascareñas, 2015)). En consecuencia, es recurrente la presentación de peticiones de asilo en países distintos de los asignados por Dublín y el incumplimiento de las peticiones de transferencia entre EM²³. En tercer lugar, la última crítica es la *vulneración de los derechos* de los refugiados. Numerosos informes²⁴ han denunciado por ejemplo el incumplimiento de plazos, el hecho de que el examen justo y eficiente de cada una de las solicitudes no este garantizado en todos los EM o la disparidad a la hora de aplicar los criterios establecidos por Dublín prevaleciendo en ocasiones el criterio de país de entrada frente al de protección de la unidad familiar (Garcés-Mascareñas, 2015). Otros autores como Sanahuja van más allá

²² “Desde septiembre de 2015, ocho Estados del espacio Schengen han restaurado los controles en sus fronteras interiores ante lo que consideraban una amenaza grave para su seguridad interna y el orden público provocada por los movimientos de inmigrantes irregulares. Entre ellos Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega. Las decisiones unilaterales notificadas por los Estados miembros hacen referencia a la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas, incluso menores, que no fueron registradas en el momento de su primera entrada en la Unión europea, así como al hecho de que estos movimientos masivos llevan al límite las capacidades de acogida de las respectivas autoridades nacionales y suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior” (Corella, 2016).

²³ Como ejemplo ilustrativo, “según estadísticas de Eurostat y Frontex, sólo 64.625 personas de las 170.000 que llegaron irregularmente a Italia en 2014 solicitaron asilo en este país. En 2013 más de un tercio de las solicitudes de asilo fue realizado por personas que ya lo habían solicitado previamente en otro país de la Unión Europea”. (García-Mascareñas, 2015).

²⁴ Véase por ejemplo el Informe del European Council on Refugees and Exiles: ECRE (2013). *Dublin II Regulation: Lives on Hold*.

del propio sistema apuntando que el marco institucional y normativo a cargo de la inmigración en Europa es incompleto y disfuncional. La limitación remanente en cuanto a la atribución de competencias a la UE por parte de los EM hace que importantes aspectos de las políticas migratorias permanezcan en el ámbito nacional de los Estados, el cual es tremendamente sensible a los ciclos políticos (Sanahuja, 2016).

Sea como fuere, la lista de críticas al Sistema de Dublín podría ser interminable puesto que, si algo quedó claro con los sucesos acontecidos en 2015, fue su completa ineficacia y falta de adecuación a la realidad. Es por ello que, tras las muchas medidas acordadas en 2015 para hacer frente a la situación (que se expondrán a continuación) en 2016, la Comisión europea presentaría una propuesta para modificar el Sistema de Dublín.²⁵

2.2 RESPUESTA INSTITUCIONAL EUROPEA A LA “CRISIS DE REFUGIADOS”.

Las continuas tragedias en el Mediterráneo y la deriva que estaba tomando la gestión de la situación, colocaron la cuestión en todos los titulares de la prensa europea y, en consecuencia, en el centro de la agenda europea que se centraría de proporcionar una respuesta institucional eficaz, coordinada y coherente (o por lo menos, esa era la intención). Ante el “fracaso” del Sistema de Dublín, la UE tuvo que tomar medidas de acción inmediata para atajar la situación en Europa. Y es precisamente en las decisiones adoptadas en este punto, donde se aprecia de nuevo una completa inobservancia del principio de responsabilidad compartida adoptado por los Estados Miembros en el marco comunitario, también denominado principio de solidaridad. En concreto, se abordarán a continuación dos importantes medidas.

Por un lado, los mecanismos de reubicación y reasentamiento, y, por otro lado, en menor medida, se realizará una breve aproximación al acuerdo entre la UE y Turquía.

²⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>

El 19 de abril tuvo lugar una de las mayores tragedias migratorias al producirse el naufragio de un barco que transportaba alrededor de 700 personas en Lampedusa²⁶. Como respuesta, pocos días después, el 23 de abril, se celebró una *Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo*²⁷ con la prioridad inmediata de evitar que “más personas mueran en el mar”. Se acordó la movilización de sus esfuerzos comunes en cuatro ámbitos principales: “el refuerzo de la presencia en el mar, la lucha contra los tratantes de personas, la prevención de los flujos de migración ilegal y el refuerzo de la **solidaridad** y responsabilidad internas”. Sin embargo, los compromisos alcanzados en esta reunión, más que adoptar un enfoque humanitario ante la situación, continuaban ampliamente enfocados a garantizar la seguridad (Díaz, 2017, p.3). El 29 de abril, el Parlamento Europeo aprobaría una Resolución²⁸ sobre las conclusiones acordadas en el mencionado Consejo Europeo en la que “pide a la Comisión que elabore y presente un programa europeo ambicioso sobre migración, que abarque todos los aspectos de la migración”.

Consecuentemente, en mayo del mismo año, la Comisión Europea aprueba una *Agenda Europea de Migración*²⁹, la cual supone un avance respecto a los instrumentos anteriores debido a que se trata de una estrategia detallada encaminada a abordar la cuestión migratoria a largo plazo. La Agenda establecía cuatro pilares para mejorar la gestión de la migración y simplificar y armonizar el sistema de asilo en Europa: la reducción de incentivos para la inmigración irregular, el control en las fronteras para salvar vidas y asegurar las fronteras externas, una política común de asilo fuerte derivada de la obligación de proteger de Europa y una nueva política para la migración legal.

Pero lo más destacable de esta Agenda son las medidas de acción inmediata que se establecieron para hacer frente a la tragedia humana que estaba teniendo lugar en el mar.

²⁶ BBC Mundo. Cómo se llegó a la “peor catástrofe” con inmigrantes en el mar Mediterráneo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150419_inmigrantes_libia_mediterraneo_tragedia_europa_az

²⁷ Declaración de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

²⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2015, sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//ES>

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

Se triplicó la capacidad y activos para las operaciones llevadas a cabo por FRONTEX (Poseidón y Tritón³⁰), movilización de un total de 60 millones de euros como financiación de emergencia para asistir a los EM de primera línea o el despliegue de agentes migratorios europeos en las Delegaciones de la UE en los países clave de tránsito para reforzar la seguridad y el control.³¹

Asimismo, otro de los mecanismos inmediatamente acordados fue la activación del sistema de emergencia previsto en el artículo 78.3 TFUE ante la afluencia masiva de nacionales de terceros países. Se trata de una medida provisional para una mejor distribución de los solicitantes de asilo aliviando la presión de los EM más afectados. Se introdujeron entonces los mecanismos de *reubicación y reasentamiento*³². Cabe apuntar en este punto la importante diferencia entre la reubicación y el reasentamiento. Por un lado, *la reubicación es una medida de solidaridad de la UE para ayudar a los países de la UE que se enfrentan a una gran afluencia de solicitantes de asilo o refugiados*, siendo por tanto la materialización del reparto de responsabilidad intra-comunitario. Por otro lado, *los países de la UE son responsables de las decisiones individuales de admisión* en lo que concierne al reasentamiento, lo que se explica al ser éste un reparto de responsabilidad extra-europeo, y por tanto no vinculado totalmente a las obligaciones comunitarias en materia de asilo.

En mayo de ese mismo año la Comisión Europea concretó la activación del mencionado mecanismo de emergencia anunciando el primer conjunto de propuestas concretas para abordar la crisis migratoria.

³⁰ El 1 de noviembre de 2014 Frontex lanzó la Operación Tritón organizada por Italia con financiación de la UE y la colaboración de 20 estados miembros que aportaron sus propios recursos, incluyendo seis barcos, dos aviones y un helicóptero; el cometido de esta operación era más bien de gestión de fronteras que no de rescate o salvamento.

³¹ Agenda Europea sobre Migración- Cuatro pilares para gestionar mejor la migración. *Comisión Europea*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_es.pdf

³² **Términos:**

Reasentamiento: *programa a través del cual los países de la UE conceden protección internacional y una solución a largo plazo en sus territorios a los refugiados y personas desplazadas. El ACNUR determina las personas que pueden acogerse al reasentamiento con vistas a concederles un estatuto jurídico seguro.*
Reubicación: *transferencia de personas necesitadas o que ya se benefician de alguna forma de protección internacional desde un país de la UE a otro país de la UE en el que se les concederá una protección similar.*
Programa europeo para el reasentamiento de refugiados- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:23010501_1&from=LT

En este primer paquete de medidas, se presenta una propuesta de **reubicación de emergencia de 40.000 personas**, sirios y eritreos necesitados de protección internacional, desde Grecia a Italia a otros países en el transcurso de 2 años.³³ Además, se realiza una recomendación en la que se solicita a los Estados miembros el **reasantamiento de 20 000 personas** procedentes de fuera de la UE necesitadas de protección internacional³⁴ que debe llevarse a cabo también en transcurso de 2 años.³⁵

Estas propuestas fueron posteriormente reforzadas en septiembre ante el empeoramiento de la situación durante el verano. En el Consejo de Justicia de Asuntos de Interior sobre migración se acuerda el mecanismo de **reubicación para 120.000 personas** desde Italia y Grecia, y en este caso Hungría también a otros EM³⁶. Se establece que “la reubicación se efectuará conforme a una clave de reparto vinculante con criterios objetivos y cuantificables, consistentes en ponderar al 40 % el tamaño de la población; al 40 %, el PIB del país; al 10 %, el número medio de anteriores solicitudes de asilo; y al 10 %, la tasa de desempleo. Será aplicable a los solicitantes cuyas nacionalidades tengan una tasa media de reconocimiento en la UE igual o superior al 75 %”³⁷.

Aparte de la limitación impuesta por una cifra fija de personas, se establecieron una serie de condiciones que limitaban aún más el acceso a la reubicación por parte de estos solicitantes de protección internacional. En primer lugar, la presentación de la solicitud de tendría que haberse realizado en Grecia e Italia, quienes serían los países encargados de examinar dichas solicitudes de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Dublín III. En segundo lugar, se aplicaría un criterio de nacionalidad

³³ Los Estados miembros recibirán una cantidad de 6.000 EUR por cada persona que reubiquen en su territorio. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5039)

³⁴ Commission Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/recommendation_on_a_european_resettlement_scheme_en.pdf

³⁵ Los Estados miembros que participen en el régimen tendrán derecho a una ayuda financiera, que se asignará con cargo a los 50 millones EUR que la UE pondrá a disposición para ello durante el período 2015-2016.

³⁶ Véase Anexo II: Cuotas de reubicación acordadas en la Resolución de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo sobre el traslado de Grecia e Italia de 40.000 personas que necesitan claramente protección internacional.

³⁷ Crisis de refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5596

elegible, es decir, “la nacionalidad de procedencia debía haber superado el umbral del 75% de decisiones positivas en primera instancia conforme a los datos trimestrales aportados por dicho organismo” (Uriarte, 2018).

Si bien la introducción de estos mecanismos se adoptó bajo el sistema de emergencia del artículo 78.3 TFUE, posteriormente se propone que se convierta en una medida permanente para todos los EM y capaz de activarse en cualquier momento basado precisamente en la solidaridad.

Sin embargo, esta decisión generó cierta controversia, pues no todos los EM estaban de acuerdo con lo establecido. En concreto, los países en desacuerdo fueron Eslovaquia y Hungría, Polonia y la República Checa, quienes votaron en contra de dicha Decisión del Consejo- la cual fue adoptada igualmente por mayoría cualificada-. Este grupo de estados, denominado “Grupo de Visegrado”, abogaba por una política migratoria basada en la “*solidaridad flexible*”, es decir, que cada Estado pudiese elegir individualmente y voluntariamente como contribuir a la causa.³⁸ Meses después, Eslovaquia y Hungría incluso presentaron sendos recursos de anulación de la Decisión ante el TJUE, el cual los desestimó en su totalidad ³⁹ (Uriarte, 2018).

Sin perjuicio de la modificación de las cuotas establecidas como consecuencia del Acuerdo UE- Turquía (que se comentará a continuación), la cuestión es que no solo dichos países no cumplieron con las cuotas de reubicación asignadas, sino que, transcurridos los 2 años establecidos como plazo en 2017, prácticamente ningún Estado Miembro, excepto Malta, alcanzó los objetivos de reubicación a los que se habían comprometido (Véase Anexo III⁴⁰).

Retornando de nuevo al año 2015, la gestión de la “crisis” seguía constituyendo un gran desafío para la UE. Por ello, a principios de 2016 se adoptó otra importante

³⁸ Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, Bratislava, 16 de septiembre de 2016.

³⁹ Los recursos de anulación se fundamentaban, entre otras cosas, en las violaciones del principio de equilibrio institucional, las competencias de los parlamentos nacionales, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la seguridad jurídica, la democracia representativa, la buena administración, los requisitos esenciales de procedimiento, así como el incumplimiento de los requisitos del Art. 78(3) TFUE. (Maja Lukić-Radović, Bojana Čučković, 2018). El TJUE resolvió en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/ Consejo de la Unión Europea, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631

⁴⁰ Anexo III: Reubicación desde Italia y Grecia a 4 de septiembre de 2017.

medida firmando el 18 de marzo un Acuerdo con Turquía⁴¹. El objetivo principal era reducir las llegadas irregulares de solicitantes de asilo a las islas griegas, y para ello, Turquía se comprometía a readmitir a toda persona que intentase entrar en Europa por dicha vía irregular. Como contrapartida, los EM se comprometían a reasentar a un ciudadano sirio en sus territorios por cada sirio retornado a Turquía, además de la liberalización de visados para los ciudadanos turcos que viajasen a Europa y la dotación de entre 3.000 y 6.000 millones de euros en concepto de ayuda financiera para la acogida de refugiados. Se trataba pues de una medida de externalización del control migratorio basándose en la premisa de que Turquía constituía un país seguro, lo cual es altamente discutible (Garcés- Mascareñas y Sánchez-Montijano, 2017). En definitiva, este acuerdo supone un traslado de la responsabilidad de los EM. Si bien se puede argumentar que la medida da cabida a la solidaridad (en su dimensión extra-europea) al preverse la posibilidad de reasentar a inmigrantes sirios de Turquía a los EM, lo cierto es que el reasentamiento debe complementar el asilo, no sustituir su prestación en sí misma (Karageorgiou, 2016, p.9).

La imagen que nos deja Europa en estos momentos pasados unos años de aquella “crisis” es una completa evasión de sus responsabilidades y compromisos, además de una total inobservancia del SECA en su conjunto. Tal y como apunta Cristina Gortázar:

Es evidente que nadie aplicó el SECA: los estados miembros no reubicaron en un reparto de responsabilidad solidaria a la que estaban obligados según el artículo 80 del TFUE; Grecia e Italia incumplieron sus obligaciones según el Sistema de Dublín (sin duda exonerados de responsabilidad por su estado de necesidad) y los propios migrantes forzosos también faltaron a sus obligaciones de registrarse, identificarse y pedir silo (protección internacional) tan pronto como les fue posible una vez que entraban irregularmente en suelo extranjero. (Gortázar, 2016).

⁴¹ Declaración UE- Turquía, 18 de marzo de 2016 .Consejo Europeo.
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

CAPITULO III: EL FUTURO SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

3.1 PROPUESTAS DE REFORMA

Tras la gestión de la “crisis de refugiados” en la que como se apuntaba, el SECA mostró las más que importantes lagunas con las que contaba dando lugar a una inaplicación del mismo, desde un primer momento, ya en abril de 2015, la Comisión Europea decidió comenzar un proceso de reforma del Sistema. Durante los siguientes años se fueron realizando propuestas concretas sobre determinados instrumentos que debían evolucionar. Ninguna de ellas ha llegado a materializarse aún, y a día de hoy, según fuentes oficiales actualizadas en marzo de 2020, existen siete propuestas legislativas en curso⁴². No obstante, todas las reformas propuestas versan entorno a la reconfiguración de la piedra angular del sistema, el Reglamento de Dublín.

En líneas generales, la reforma del Sistema de Dublín⁴³ (sustituyendo el Reglamento vigente, Dublín III, por Dublín IV) tiene el objetivo de reforzar la eficacia del sistema, para lo cual se prevé:

- Introducir mecanismos que permitan una mejor determinación de un único EM como responsable del examen de la solicitud de asilo (por ejemplo, limitar la aplicación de las cláusulas discrecionales o suprimir las cláusulas de cese de la responsabilidad existentes en el Reglamento).
- Establecer un sistema que garantice el reparto equitativo de responsabilidades entre los EM mediante un *mecanismo de asignación correctora*, el cual se aplicaría de forma automática en beneficio de un EM en caso de que el número de solicitudes de protección internacional ante

⁴² La información expuesta sobre las propuestas legislativas se completa con el informe que realizó CEAR a principios de 2019 sobre la reforma del SECA:

CEAR (2019). Reforma Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): actualización enero 2019. https://www.pear.es/wp-content/uploads/2019/03/SECA_Actualizacion_2019.pdf

⁴³Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (2016/0133) 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 (texto refundido) . <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-270-ES-F1-1.PDF>

dicho Estado supere el 150% de su capacidad. Dicho mecanismo se complementaría con un sistema de solidaridad financiera.

- Finalmente se prevé clarificar las obligaciones de los solicitantes de asilo en la UE, así como las consecuencias de su incumplimiento con el fin de evitar abusos y prevenir los movimientos secundarios.

Sin embargo, como se ha visto en la práctica, es frecuente la inobservancia de los criterios establecidos por el Sistema de Dublín. En consecuencia, la Comisión Europea ha realizado más propuestas de reformas legislativas que garanticen la prevalencia de dichos criterios y aseguren el correcto funcionamiento del mecanismo en su conjunto (Garcés- Mascareñas, 2016).

Por un lado, en aras de lograr un mayor control y evitar los denominados “movimientos secundarios irregulares”, se ha propuesto el refuerzo del sistema EURODAC. Como se mencionaba anteriormente al explicar la razón de ser del Sistema de Dublín, la erradicación de los movimientos secundarios es una prioridad para la UE en materia de asilo. Para ello, se prevé en concreto el uso de esta base de datos de huellas dactilares (EURODAC) para controlar la inmigración irregular proponiendo además ciertas medidas sancionadoras como por ejemplo el examen acelerado de su solicitud de protección internacional o la detención preventiva (Garcés- Mascareñas, 2016).

Por otro lado, la Comisión propone una serie de reformas dirigidas a lograr una mayor armonización en materia de asilo en la UE que en última instancia refuerce el cumplimiento de los criterios del sistema de Dublín. A pesar de que existen Directivas que establecen unos mínimos comunes en cuanto al reconocimiento, al procedimiento y a las condiciones de acogidas (expuestas anteriormente), se trata de normas que por su propia naturaleza obligan en cuanto al resultado, y en ocasiones las transposiciones nacionales de dichas normas dan lugar a inevitables diferencias. Es por ello, que se ha propuesto la sustitución de dichas directivas por Reglamentos, es decir, normas de aplicación directa que garantizan su implementación uniforme en todos los EM.

- I. Sustitución de la Directiva sobre Procedimientos de asilo por un Reglamento, con el que se trataría de reforzar los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo (por ejemplo, se prevé la realización de listas europeas comunes para

la consideración de países seguros para la devolución de los solicitantes de asilo unificando los criterios para tal consideración) (CEAR, 2019).

- II. Sustitución de la Directiva relativa a los requisitos de asilo por un Reglamento con el fin de armonizar las normas de protección reforzando algunas garantías con el fin de lograr una mayor convergencia en la tasa de reconocimiento entre los países de la UE para evitar los movimientos secundarios (CEAR,2019).
- III. Sustitución de a Directiva relativa a las condiciones de acogida por un Reglamento, cuyo objetivo es asegurar la acogida de los solicitantes de protección internacional en todos los países de la UE en condiciones dignas a través del refuerzo de garantías tales como la mejora del derecho a la información a través de la utilización de un formulario estándar, o la mejora en la protección de los menores no acompañados (CEAR, 2019).

Adicionalmente, la Comisión Europea ha propuesto la creación de la *Agencia de Asilo de la Unión Europea* (Derogando el Reglamento 439/2010 y rebautizando la EASO). Se pretende dotar a esta agencia de un mando reforzado convirtiéndola en una agencia de pleno derecho e intensificando su importante papel en el SECA. Entre sus nuevas funciones se encontraría el apoyo a la gestión del Mecanismo de Asignación Correctora, o la supervisión y evaluación del SECA en su conjunto en estrecha colaboración con la Comisión Europea (Garcés-Mascareñas, 2016).

Finalmente, se ha planteado también la creación de un marco de reasentamiento en la UE permanente, cuyo objetivo es crear una contribución colectiva europea a los esfuerzos mundiales de reasentamiento garantizando así mismo vías seguras y legales y fomentando la reducción de la inmigración ilegal (CEAR, 2019).

Casi cuatro años han transcurrido ya desde que se realizasen las propuestas antedichas sin ningún signo de avance a la vista. El estancamiento continúa, al igual que las numerosas críticas realizadas por los expertos a estas nuevas propuestas. Entre las voces que se han alzado para apuntar las persistentes deficiencias en el sistema destaca la autora Cristina Gortázar, quien detecta “errores de base que deberían subsanarse si no queremos que la UE tropiece de nuevo con la misma piedra” (Gortázar, 2017).

En primer lugar, cabe destacar el hecho de que los EM de primera línea continúen siendo castigados o perjudicados, lo cual se observa no solo en el hecho de que en la propia Exposición de Motivos de la propuesta de reglamento se reconozca la “sobrecarga” de dichos Estados en el control de las fronteras externas, sino también en el hecho de que sea necesario que rebasen el 150% de su capacidad (en vez de un 100%, como sería más lógico).

En segundo lugar, es remarcable la incompatibilidad del objetivo de evitar movimientos secundarios con el establecimiento de unos criterios de determinación de EM responsable tan rígidos y estancos. La reforma carece de una necesaria flexibilización de dichos criterios en atención, por ejemplo, a los vínculos lingüísticos y culturales, o relaciones personales de los solicitantes, los cuales son criterios que permitirían una mejor integración de los mismos en la sociedad de los EM de acogida.

Por último, el apoyo institucional ofrecido por la UE debería seguir aumentando, al igual que las competencias cedidas por los EM a la Unión en materia de asilo. Sería preciso además reforzar la confianza en el control judicial del TJUE y el apoyo jurisprudencial del TEDH. Asimismo, si bien ya se ha propuesto el refuerzo del papel de la EASO, los medios materiales y competenciales de la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea deberían multiplicarse para facilitar la gestión del nuevo SECA.

Así pues, a pesar de la eventual flexibilización de los criterios de determinación del EM responsable, que conllevarían una mejor integración del solicitante de asilo, la problemática principal de la eficacia del sistema seguiría recayendo sobre el exceso de responsabilidad de los EM de primera línea. Si bien la reforma del Sistema de Dublín propone un *mecanismo de asignación correctora*, la experiencia ha mostrado la frecuente falta de solidaridad entre los EM que continúa entorpeciendo el reparto equitativo de las responsabilidades. Si los Estados desoyeron los mandatos comunitarios en cuanto a las tasas de reubicación ¿Qué nos hace pensar que será diferente con el reparto de peticionarios resultante de la aplicación del mencionado *mecanismo de asignación correctora*?

En consecuencia, es necesario exigir a los EM que abandonen la insolidaridad imperante hasta el momento en aras de lograr un reparto justo de las responsabilidades compartidas. Y lo cierto es que la actuación de manera solidaria no es una decisión unilateral y benevolente de cada Estado, sino una obligación legal que emana del acervo

comunitario. Por ello, a continuación, se expondrá el papel fundamental que juega el principio de responsabilidad compartida o principio de solidaridad en el futuro del SECA.

3.2 RELEVANCIA DEL PRINCIPIO EUROPEO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA.

Como se mencionaba en la exposición del marco teórico del trabajo, el fin último del principio de responsabilidad compartida es lograr un reparto justo y equitativo de las responsabilidades comunitarias entre los EM (en este caso en materia de asilo). Asimismo, se apuntaba una importante diferencia entre el reparto de responsabilidades intra-europeo, y el reparto de responsabilidades extra-europeo.

En primer lugar, en lo que concierne al ámbito extra-europeo, también se ha abordado y discutido la necesidad de distribuir igualmente la responsabilidad derivada de asistir y proteger a aquellos que solicitan protección fuera de las fronteras de su Estado de nacionalidad. Precisamente esta idea fue tratada en profundidad en la Asamblea General del 19 de septiembre de 2016, que dio como resultado la adopción unánime de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes ⁴⁴(Resolución 71/1). Tal y como apunta ACNUR “La Declaración de Nueva York es un hito para la solidaridad mundial y la protección de los refugiados en este momento de desplazamiento sin precedentes”. Además, a raíz de dicha declaración se promovió posteriormente en 2018 la adopción del Pacto Mundial para los Refugiados, el cual, a pesar de no ser legalmente vinculante, remarca la centralidad del principio de responsabilidad compartida para garantizar una protección efectiva a los refugiados (ACNUR, 2016). La Unión Europea materializó este compromiso de solidaridad en el establecimiento de cuotas de reasentamiento, constituyendo por tanto un compromiso adquirido al margen de las obligaciones comunitarias en materia de asilo.

Por el contrario, las cuotas de reubicación establecidas por las instituciones europeas suponen la materialización del reparto de responsabilidades en el ámbito intra-europeo.

⁴⁴ New York Declaration on Refugees and Migrants. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016.
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf

En este caso, sí que se trata de una obligación que emana de la gestión conjunta de la inmigración inscrita por tanto en el marco del acervo comunitario en materia de asilo.

Sin embargo, a pesar de la cristalización del principio de solidaridad con su inclusión en el artículo 80 TFUE, así como en los diferentes instrumentos de derecho originario y derivado expuestos en el Capítulo I del trabajo, su capacidad para crear obligaciones en sí mismo sigue siendo ampliamente cuestionada.

3.2.1 EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO ORIGEN DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE ASILO.

La imprecisión con la que está redactada el artículo 80 del TFUE hace que la respuesta a la pregunta acerca de la capacidad del principio de solidaridad para crear obligaciones no sea tan sencilla como un mero sí o no. La doctrina ha abordado la cuestión de la naturaleza de la solidaridad desde diferentes puntos de vista y con diferentes argumentos originándose un amplio debate y una opinión dividida.

Por una parte, se ha argumentado que la cláusula de solidaridad no constituye una base jurídica en sí misma y por tanto no implica obligaciones concretas para los EM. Por otra parte, existe una opinión contraria que defiende que la inserción del principio de solidaridad en los tratados de la UE implica su obligatoriedad jurídica tanto para los EM como para las instituciones comunitarias (Krangeorgiou, 2016).

Steve Peers argumenta que la introducción en el Tratado de Lisboa del principio de solidaridad implica que la política europea de inmigración y asilo debe basarse en la solidaridad entre los EM, sin embargo, “esta nueva disposición no constituiría una base jurídica en sí misma, sino que serviría para *justificar* la adopción de medidas” (Peers, 2008, p236). Este autor apuesta por un efecto transversal de la solidaridad como pilar sobre el que fundamentar las acciones y decisiones en materia de asilo. Sería por tanto un principio auxiliar conexas a otras obligaciones que sí son legalmente vinculantes para los Estados. Así pues, el hecho de que los EM no actúen solidariamente constituiría un comportamiento poco ético por su parte al ser contrario a los valores de la Unión, pero no una actuación fuera del marco de la legalidad. Joana Abrisketa Uriarte remarca que, si bien este principio no puede hacerse exigible desde un punto de vista jurídico, desempeña

un importante papel como " *instrumento interpretativo* a la hora de evaluar la legalidad de los instrumentos del sistema de asilo" (Uriarte, 2018, p.137).

Por otro lado, la opinión mayoritaria apoya contrariamente la teoría de que en efecto el principio de solidaridad recogido en el artículo 80 TFUE tiene capacidad para crear obligaciones directas para los EM.

Por un lado, autores como Esin Küçük o Eleni Krangorgiou comienzan su argumentación reconociendo el carácter de la solidaridad como *principio*, lo que inevitablemente indica que su naturaleza difiere de las estrictas normas binarias que prescriben o prohíben determinados comportamiento y necesariamente implica cierto margen de discreción por parte del legislador europeo al dotar de efecto cualquier principio a través de la adopción de legislación secundaria (Küçük , 2016 y Krangorgiou, 2016).

Así mismo, también subrayan la limitación impuesta por la carencia de concreción normativa, es decir, la ambigüedad del propio artículo 80 TFU con respecto a las medidas de solidaridad concretas. Sin embargo, tal y como expone Esin Küçük sería "erróneo" concluir que la solidaridad no es un principio jurídicamente vinculante puesto que si bien es cierto que su aplicabilidad está limitada por la generalidad de las obligaciones que impone, "la exigibilidad limitada no implica que una norma no sea jurídicamente vinculante, y menos aún que la norma no tenga efectos jurídico" (Küçük , 2016).

En este mismo sentido, Eleni Krangorgiou argumenta que la ausencia de concreción en cuanto a las medidas a adoptar no da pie en ningún caso a la acción o inacción unilateral voluntaria por los EM (debido a que el artículo en sí mismo tiene relevancia normativa y conlleva implicaciones jurídicas para los Estados).

*La vaguedad en la construcción, el significado y las implicaciones concretas del artículo 80 del TFUE para los Estados y la UE, no significa que la disposición carezca de significado normativo. El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad, consagrado en el artículo 80 del TFUE, debe considerarse como una **obligación permanente** de la UE y sus Estados miembros de llevar a cabo una política europea común de asilo que sea lo más justa y eficaz posible*

mediante la adopción de nuevas medidas o la modificación de las existentes.
(Krangeorgiou, 2016).

Frente al argumento de su ambigüedad, Violeta Moreno-Lax por otro lado defiende que no ha de observarse la falta de concreción en la solidaridad, sino que ha de observarse la solidaridad como un mecanismo de concreción en sí mismo, lo que a su vez respalda su carácter de cláusula legalmente vinculante. Así pues, el principio recogido en el artículo 80 TFUE produce obligaciones jurídicas (*'hard' legal obligations*) en el plano regional **“añadiendo concreción** a las declaraciones internacionales sobre el intercambio y la cooperación, como parte de la obligación principal de desarrollar una política común en materia de asilo consagrada en el artículo 78 1) del TFUE “(Moreno-Lax, 2017)

Sin perjuicio de las importantes aportaciones doctrinales a la cuestión, el poder interpretativo de la normativa comunitaria recae en manos de el TJUE, y con toda la controversia surgida a raíz de las decisiones institucionales en la gestión de la “crisis de refugiados”, cabría suponer que este organismo ha mostrado una opinión formada al respecto. Pues bien, nada más lejos de la verdad. A continuación, se expondrá brevemente el fallo del TJUE en el caso de Eslovaquia y Hungría contra el Consejo⁴⁵, con el fin de atisbar el criterio establecido por este órgano.

Como se ha mencionado anteriormente, Eslovaquia y Hungría, apoyados por Polonia, presentaron un recurso de anulación ante el TJUE por la decisión de reubicación de 120.000 personas adoptada por el Consejo y legalmente vinculante para todos los EM. Por otro lado, Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Suecia intervinieron en el litigio junto a la Comisión en apoyo del Consejo⁴⁶. Se trataba de una oportunidad aclaratoria extraordinaria para el TJUE debido al objeto de la sentencia (el cual no eran los tradicionales instrumentos normativos- reglamentos y/o directivas-, sino una Decisión del Consejo) y a la naturaleza de los principios examinados (Uriarte, 2018).

⁴⁵ Sentencia de 6 de septiembre de 2017, el TJUE se pronunció sobre la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (Decisión de reubicación)

⁴⁶ Esta división de opinión reflejaba las diferencias políticas existentes en el seno de la UE y es por ello que el pronunciamiento del TJUE era tremendamente controvertido.

El tribunal fundamentó minuciosamente con argumentos jurídico-técnicos por qué no procedía anular la Decisión del consejo. Sin embargo, se ciñó estrictamente a los términos planteados en la demanda evitando profundizar en cuestiones más controvertidas, como la naturaleza del principio de solidaridad, el cual merecía una mayor atención al ser uno de los pilares sobre los que se basa la Decisión.

Por el contrario, el abogado general Yves Bot dedicó nueve párrafos de sus conclusiones⁴⁷ a abordar precisamente las implicaciones del principio de solidaridad en el caso planteado. Bot trató de dotar de fuerza normativa al principio recalcando categóricamente el carácter vinculante de la solidaridad frente a la “solidaridad flexible” defendida por el Grupo de Visegrado. Asimismo, no solo señaló que la solidaridad constituye la esencia y razón de ser del proyecto europeo, sino que además recordó que se trata de uno de los valores que figuran recogidos en el artículo 2 del TUE como valores fundamentales de la Unión. Finalmente realizó un llamamiento al TJUE para que actuase ante un claro incumplimiento de las obligaciones por parte de los EM:

"...debe tenerse en cuenta, a ese respecto, que la no aplicación de la decisión impugnada constituye también un incumplimiento de la obligación relativa a la solidaridad y al reparto equitativo de las cargas expresada en el artículo 80 del TFUE. (...) en una acción por incumplimiento en esta materia, el Tribunal estaría facultado para recordar a los Estados miembros infractores sus obligaciones" ⁴⁸

A pesar de ello, el análisis de fondo del TJUE en la sentencia hizo escasa referencia al principio de solidaridad remarcando en su lugar otros principios como los de proporcionalidad, seguridad jurídica y claridad normativa. Para dar respuesta a la cuestión recurrió a parámetros tradicionales tales como “el margen de apreciación del Consejo, la ausencia de errores manifiestos en la Decisión impugnada o la excepcionalidad de las medidas adoptadas” (Uriarte, 2018, p.136). En lo relativo al principio de solidaridad, el TJUE recordó que el principio de solidaridad y el reparto justo de responsabilidades rigen la legislación de la UE en materia de asilo, reconociendo y

⁴⁷ Conclusiones del abogado general Yves Bot en el asunto República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=193374&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=86055>

⁴⁸ Conclusiones del abogado general Yves. Párrafo 303.

reforzando el importante papel del artículo 80 del TFUE remarcando que las medidas de solidaridad no podían enmarcarse en los intereses de algunos EM.

El pronunciamiento ha sido consecuentemente criticado argumentando que “la solidaridad y las formas que adopta en la política de asilo de la Unión, habrían merecido sin duda un mejor comentario del Tribunal” (Labayle, 2017). El Tribunal desperdió la oportunidad de abordar las conclusiones de su Abogado General- acerca de la solidaridad como valor fundamental de la Unión- lo que “es decepcionante y plantea dudas sobre su comprensión de la magnitud de la cuestión” (Labayle, 2017). No obstante, la opinión mayoritaria apoya la teoría de que la omisión de pronunciamiento respecto al principio de solidaridad fue completamente deliberada debido a la complejidad del concepto y la repercusión institucional – y para el resto de EM que al igualmente incumplían sus obligaciones impuestas por la Decisión de reubicación- que tendría proporcionar una respuesta clara y concisa (Uriarte, 2018, p.135-136).

En conclusión, no existe un consenso en la doctrina sobre la cuestión, y el TJUE no ha colaborado por el momento en el esclarecimiento de las dudas. Sin embargo, parece acertado apoyar la opinión mayoritaria que defiende la capacidad del principio de solidaridad como fuente de obligaciones.

Sea como fuere, si bien su significado puede ser cuestionado, lo que no puede cuestionarse es su relevancia y materialización práctica, pues es un elemento indispensable en la actuación comunitaria en materia de asilo. Así las cosas, si se pretende evitar otro fracaso en cuanto a gestión migratoria de tal magnitud como el de 2015, la solidaridad debe ser el pilar fundamental sobre el que se erijan las obligaciones en esta materia.

3.2. REFORMA UNITARIA E INTEGRAL

Una vez apuntada la necesidad de fundamentar cualquier reforma legal en el principio de solidaridad, entra el juego el debate sobre la forma de proceder a realizar dichas transformaciones.

Como se remarcaba anteriormente, el Sistema de Dublín, al ser el pilar central sobre el que se sustenta el reparto de responsabilidades del SECA, ha sido comúnmente el principal punto de discusión al abordar los necesarios cambios a realizar. Así pues, la propuesta realizada sobre Dublín IV ha sido ampliamente debatida y estudiada. Tanto es así, que a pesar de que ésta se presentase en 2016, cinco años después sigue sin haber sido aprobada. Sin embargo, muchos expertos en la materia han decidido ir un paso más allá, apuntando que en aras de lograr un cambio real, eficaz y duradero es necesario abordar la reforma del SECA en su conjunto como sistema. Es decir, una reforma separada de cada uno de los instrumentos que conforman el SECA no sería suficiente para paliar las importantes deficiencias mostradas dado que atentaría contra el principal objetivo del sistema en sí mismo, la consecución de un marco de actuación armonizado.

Además de ser necesario reformar todos los instrumentos del sistema, fundamentando dicha reforma en la solidaridad europea en todas sus vertientes como se ha argumentado anteriormente, es imperante rediseñar el SECA en sí mismo para abordar las causas de su deficiente aplicación.

En primer lugar, cabe señalar que de nada servirá una reforma de los instrumentos del SECA si no se logra asegurar su aplicación verdadera en los EM. Tal y como apunta la comisión de evaluación del SECA⁴⁹, a pesar de los esfuerzos realizados para armonizar el marco comunitario en materia de asilo, la disparidad de los marcos nacionales sigue constituyendo un importante obstáculo a superar. Si bien algunos EM han transpuesto literalmente las Directivas que conforman el SECA, otros han excedido el margen de apreciación en la transposición (transposición incorrecta), y otros incluso han omitido directamente algunas provisiones (no transposición). Un ejemplo de este fallo en la transposición (entre muchos otros posibles ejemplos) podríamos encontrarlo en las provisiones para la detención establecidas en la Directiva relativa a las condiciones de acogida. Mientras que la directiva establece la medida de la detención como una medida subsidiaria únicamente aplicable como último recurso y siempre en base a los principios de necesidad y proporcionalidad, países tales como Hungría, Portugal, Bélgica y Países Bajos mantienen la detención como una medida automática (Wagner; Baumgartner y Mouzourakis, 2019, p.19). En consecuencia, como se mencionaba anteriormente, la

⁴⁹ Wagner, M., Baumgartner, P., & Mouzourakis, M. (2019). Harmonising asylum systems in Europe: A means or an end per se.

Comisión ya propuso en Julio de 2016 la transformación de las principales directivas del SECA en reglamentos, normas que no necesitan de transposición al aplicarse directamente y de manera uniforme en todos los EM.

En segundo lugar, los EM no son los únicos responsables del SECA y, por ende, de su fracaso o mala ejecución. Así pues, las instituciones de la UE deberían hacer autocrítica sobre el desempeño de su papel en el Sistema. En concreto, es preocupante el control judicial desempeñado por los tribunales supranacionales de la UE en materia de asilo. Tal y como argumenta Iris Goldner Lang, en un artículo proporcionado por la propia autora que será publicado en breves en *Hart Publishing*, en los últimos años el papel desempeñado por el TJUE en los casos relacionados con la “crisis de refugiados” ha dejado signos de un claro *pasivismo judicial*. La autora utiliza este término para hacer referencia a aquellas situaciones en las cuales el propio tribunal decide deliberadamente no ejercer las facultades que le han sido conferidas; bien sea declarándose incompetente para pronunciarse sobre la cuestión (por falta de jurisdicción) y remitiendo la cuestión a los tribunales nacionales, o bien sea realizando un pronunciamiento estrictamente formal inobservando cuestiones de fondo importantes para resolver el caso. Las sentencias del TJUE sobre la Declaración UE-Turquía, sobre los visados humanitarios en X y X, y sobre la ruta de los Balcanes Occidentales en A.S. y Jafari son algunos de los ejemplos con los que la autora evidencia su opinión (Goldner, 2020).

Para mayor inri, recientemente el pasado 2 de abril de 2020, el TJUE emitió su pronunciamiento sobre el incumplimiento de las cuotas de reubicación derivadas de la Decisión (UE) 2015/1601 y la Decisión (UE) 2015/1601 en los asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17.

Polonia, Hungría y la República Checa han defendido a lo largo del proceso su derecho a desoír las ordenes del Consejo invocando la necesidad de mantener el orden público y la seguridad dentro de sus fronteras (invocando por tanto el artículo 72 del TFUE). Esto ha supuesto la apertura de un debate acerca del margen de apreciación estatal que tienen los EM en estas cuestiones (Alarcón, 2020).

En este punto es preciso hacer otro apunte o distinción importante en relación a las obligaciones de comportamiento y resultado. Las obligaciones para los EM en materia de asilo son obligaciones de comportamiento, y no de resultado; es decir, los EM deben

actuar diligentemente (hacer todo lo posible) en la aplicación de la legislación comunitaria, pero no están obligados per se a conceder asilo a todo solicitante que llegue a su país.

Es por ello, que a pesar de que en efecto los EM disponen de un margen de apreciación necesario para salvaguardar la seguridad en sus territorios, también están obligados a actuar diligentemente en cumplimiento de las provisiones comunitarias. Así pues, el TJUE concluyó que los Estados que no estaban obedeciendo las órdenes del Consejo y rechazando las cuotas de reubicación que se les había impuesto no podían ampararse en el mantenimiento del orden público y la seguridad de sus países por regla general, sino que, en todo caso, las autoridades deberían realizar un examen caso por caso y sólo ante la existencia de evidencias fundamentadas de que la persona constituyese un peligro actual o potencial, podrían rechazar a dicho solicitante.

Puesto que el proceso descrito no ocurrió en ninguno de los casos, el TJUE finalmente declaró que tanto Polonia como Hungría y la República Checa en efecto habían incumplido la normativa comunitaria puesto que, a pesar de su derecho a salvaguardar el orden público y la seguridad interna de su país, no habían actuado diligentemente, y por tanto el incumplimiento de las cuotas de reubicación no estaba justificado.

No obstante, a pesar de la expectación y esperanzas puestas en el pronunciamiento del TJUE en esta cuestión, que podría sentar las bases para determinar la responsabilidad en la que un EM puede incurrir en estos supuestos (respecto a la Unión, o respecto a particulares), el fallo del tribunal se ha limitado a declarar el incumplimiento, sin imponer ninguna sanción a los infractores más allá que el pago de las costas procesales.

En consecuencia, es probable que no tarden en alzarse las voces de expertos en la materia criticando la falta de severidad del fallo, así como las consecuencias que tendrá en el futuro del SECA (al ser una cuestión tan reciente, no existe todavía literatura para analizar). Sin duda alguna, este pronunciamiento del TJUE supone un importante menoscabo de la función de control de los tribunales europeos, puesto que la dimensión de la sanción impuesta no se corresponde con la gravedad del incumplimiento. Es por ello que, en cierto modo, podría apreciarse aquí también el *pasivismo judicial* del que hablaba Iris Goldner.

En la gestión de la “crisis de refugiados” se apreció una clara inobservancia del marco comunitario en materia de asilo por parte de los Estados Miembros, y una deficiente respuesta y gestión por parte de las instituciones europeas. Sin embargo, el hecho de que hasta el propio TJUE reniegue de ejercer correctamente sus funciones es, cuanto menos, preocupante. ¿Qué podemos esperar entonces del SECA actualmente si los EM incumplen deliberadamente sus obligaciones y las instituciones europeas se muestran permisivas de esa discrecionalidad nacional?

Al haber llegado al punto de realizarnos esta pregunta, nos damos cuenta de que no se trata solo de que el SECA esté conformado por instrumentos que precisan de una mejor adecuación a la realidad y que reflejen un reparto de responsabilidades equitativo, sino que el problema de la ineficacia del SECA va más allá. El razonamiento lógico que un día inspiró la unión e impulsó el avance hacia la integración, anclado en la voluntad de cooperar solidariamente en el asilo entre otras materias, se está desvaneciendo dando paso a una visión egocéntrica por parte de los EM que priorizan la seguridad y el bienestar nacional reviviendo y reinstaurando paulatinamente sus fronteras nacionales en detrimento de la frontera exterior común de la UE.

En consecuencia, es imperante una reforma tanto unitaria como integral. Primeramente, integral abordando los problemas de base que impiden el correcto funcionamiento del SECA señalados anteriormente (entre probablemente muchos otros). Una vez revivido el compromiso de fidelidad al sistema de las instituciones europeas, ha de llevarse a cabo una reforma conjunta y unitaria de todos los instrumentos que conforman el SECA con el fin de lograr una mayor armonización que en última instancia suponga una verdadera y eficaz gestión conjunta de la inmigración en las fronteras de la UE. Una vez lograda una mayor armonización del marco legislativo, y revivido el compromiso de fidelidad al sistema de las instituciones europeas, seguidamente han de reformarse conjuntamente todos los instrumentos que conforman el SECA.

CONCLUSIÓN

La Unión Europea, como ente supranacional con fronteras externas comunes ha diseñado un complejo sistema para gestionar conjuntamente la inmigración en su territorio. El denominado Sistema Europeo Común de Asilo fue fraguándose paulatinamente con la evolución de la integración europea dando lugar a un marco legislativo principalmente conformado por una serie de directivas y reglamentos (además de los preceptos inscritos en el derecho originario de la UE). Entre dichos instrumentos destaca el Sistema de Dublín (Reglamento UE 604/2013), el cual determina el Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo de los inmigrantes en función a unos criterios determinados.

La gestión de la denominada "crisis de refugiados" en 2015 fue, cuanto menos, deficiente y poco organizada, permitiendo vislumbrar uno de los mayores fallos del mencionado sistema: la falta de reparto justo y equitativo de responsabilidades. En consecuencia, ciertos EM se vieron sobrepasados en sus capacidades para hacer frente a las peticiones de protección internacional, lo que derivó en un completo descontrol de la gestión. A pesar de que la respuesta institucional europea trató de aliviar las desigualdades introduciendo las cuotas de reubicación de refugiados, los EM decidieron deliberadamente desoír los mandatos comunitarios.

Fue entonces, cuando se reavivó el debate ya existente sobre la naturaleza del principio de responsabilidad compartida, o principio de solidaridad, cuestionándose su capacidad para crear obligaciones vinculantes. Un estudio detallado de este principio nos ha permitido concluir que la solidaridad es uno de los elementos aglutinantes de la UE, sobre el que se fundamenta la actuación conjunta en todos los ámbitos, incluido la inmigración. Además, a pesar de las discrepancias existentes entre la doctrina, y el escaso pronunciamiento al respecto del TJUE, parece acertado afirmar que en efecto la solidaridad en este ámbito debe ser entendida como una fuente de obligaciones, no como un mero valor humano (relacionado con la asistencia mutua y la caridad). Se trata por tanto de una obligación vinculante tanto para los EM, como para las instituciones y para los propios ciudadanos europeos.

Así pues, una vez constatando el carácter vinculante del principio de responsabilidad compartida, y su escasa aplicación práctica hasta el momento, se han abordado las reformas propuestas de los diferentes instrumentos que conforman el SECA. Dichas propuestas surgieron también a raíz de la “crisis de refugiados”, comenzando entonces la UE a cuestionarse la adecuación de su sistema de asilo a la realidad. Al ser el Sistema de Dublín la piedra angular del Sistema, los debates sobre las necesarias reformas han centrado sus esfuerzos en renovar dicho Reglamento (existiendo ya una propuesta para el Sistema de Dublín IV). Sin embargo, tal y como se planteaba al inicio del trabajo ¿es posible una reforma de alguno de los instrumentos del SECA de manera aislada, o ha de plantearse una reforma integral del sistema en su conjunto?

Pues bien, como se ha observado, las deficiencias y limitaciones del SECA van más allá del propio Sistema de Dublín, siendo imperante una reforma unitaria e integral del sistema en su conjunto. Por un lado, es necesaria una mayor armonización de los sistemas nacionales a través de la transformación de las directivas existentes en reglamentos (normas de aplicación directa que eviten las desigualdades provocadas por las transposiciones nacionales). Por otro lado, se ha de revisar el compromiso, tanto de los EM, como de las instituciones y en última instancia del TJUE. Es preocupante como recientemente se ha venido percibiendo cierto *pasivismo* en la aplicación del SECA; tanto por parte de los EM al desobedecer las órdenes comunitarias, como en la deficiente respuesta institucional y el escaso control del TJUE (Sentencia 2 de abril de 2020).

En consecuencia, han de reformarse los cimientos del propio sistema abordándose ciertos problemas de base como los mencionados anteriormente. En dicha reforma, el principio de responsabilidad compartida desempeña un papel primordial, pues ha de ser la fuente de obligaciones de la que emanen el fiel cumplimiento del sistema por parte de los EM, así como el refuerzo del compromiso de las instituciones y el TJUE (también obligados a actuar solidariamente). Al fin y al cabo, el correcto funcionamiento del SECA es responsabilidad de todos; una responsabilidad compartida.

Finalmente considero oportuno realizar una puntualización. Este trabajo se encuentra con una importante limitación: la contemporaneidad del asunto. Si bien la certeza de una necesaria reforma lleva liderando los debates comunitarios en materia de asilo por un tiempo, lo cierto es que las propuestas siguen encima de la mesa sin signos de un cambio radical a corto plazo. Además, la actual pandemia mundial ha arrojado un enorme grado

de incertidumbre en el seno de la UE sobre el futuro en todos sus aspectos. No solo se ha producido un cambio de prioridades, redirigiendo los esfuerzos operativos y financieros a la gestión de la crisis sanitaria, sino que también ha reavivado los desacuerdos y diferencias existentes en la Unión. Sin embargo, desde un punto de vista más optimista (e incluso probablemente idealista), quizá esta crisis sirva como recuerdo de las consecuencias de una globalización creciente, en un mundo en el que los problemas requieren cada vez más de una acción conjunta, coordinada, y fundamentalmente arraigada en la solidaridad. Es necesario abandonar la actitud pasiva imperante y recuperar la voluntad de avanzar hacia la integración. Y con ese pensamiento, rediseñar la estrategia europea frente a la inmigración, promoviendo una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo unitaria y solidaria. Solo así, aunando esfuerzos de manera real y proactiva, seremos capaces de afrontar los retos futuros, ya sean sanitarios, financieros, o migratorios.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Tampere (Finlandia) los días 15 y 16 de octubre de 1999.

Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes. Resolución 71/1 adoptada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016.

Reglamento (CE) 343/2003: Convenio Dublín II

Reglamento (CE) 2725/2000, sobre el Sistema Eurodac

Reglamento Dublín III (604/2013)

Reglamento Eurodac (603/2013).

Reglamento (439/2010) creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)

Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas

Directiva 2003/9/CE, relativa a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo.

Directiva 2004/83/CE, relativa a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiado.

Directiva 2005/85/CE, relativa a los procedimientos de asilo

Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Directiva 2003/9/CE, relativa a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo.

Directiva 2004/83/CE, relativa a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiado.

Directiva 2005/85/CE, relativa a los procedimientos de asilo

2. OBRAS DOCTRINALES

Arenas Hidalgo, N. C. (2017). Derecho internacional y europeo de las personas refugiadas.

Recuperado de <http://hdl.handle.net/10272/14645>

Bruquetas, M., Claro, I. y García, E. (2015). Evolución política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea. Anuario CIDOB de la Inmigración, pp. 53-90. Recuperado de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6177448>

Díaz, F. P. (2017). La agenda europea de migración: Últimos desarrollos. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (33), pp. 10. Recuperado de

<http://www.reei.org/index.php/revista/num33/notas/agenda-europea-migracion-ltimos-desarrollos>

Dreyer-Plum, D (2019). Commitment of States, Access to Asylum, and Material Benefits: Assessing Key Legislative Battles and Their Structural Impact on the Common European Asylum System. *International Journal of Refugee Law*, vol. 31(4), pp. 516–540.

Recuperado de <https://doi.org/10.1093/ijrl/eez042>

Garcés-Mascareñas, B. y Sánchez-Montijano, E. (2017). El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización. *Opinión CIDOB*. (473). Recuperado de https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/migraciones/cuatro_anos_del_acuerdo_ue_turquia

Garcés-Mascareñas, B. (2015). Por qué Dublín “no funciona”. *Notes Internacionals*. CIBOB. Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/nl_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona

García Mahamut, R. (2016). La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo. *Teoría y Realidad Constitucional*, (38), pp. 211-238. Recuperado de <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18608>

Goldner Lang, I. (2018). The EU Financial and Migration Crises: Two Crises-Many Facets of EU Solidarity. *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, in A. Biondi, E. Dagilyte & E. Küçük (eds.), Edward Elgar Publishing

Goldner Lang, I. (2018). The EU Financial and Migration Crises: Two Crises-Many Facets of EU Solidarity. En A. Biondi, E. Dagilyte y E. Küçük (eds.). *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Editorial: Edward Elgar.

González, A. A. G. (2020). Los Desafíos de la Política Migratoria y de Asilo en la Unión Europea. *InterNaciones*, (18), pp. 25-42. Recuperado de <https://doi.org/10.32870/in.v0i18.7119b>

Hock Medina, M. (2017). ¿Por qué colapsó el Sistema Europeo Común de Asilo? Institut Universitari D'Estudis Europeus. *Quaderns de Recerca (Ballaterra)*, p. 43. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de <https://ddd.uab.cat/record/181478>

Karageorgiou, E. (2016). The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value. *Steps. European Policy Analysis*.

Küçük, E. (2016). The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing? *European Law Journal*, 22(4), pp. 448-469. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12185>

Labayle, H. (2017). Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council). *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Recuperado de <https://eumigrationlawblog.eu/solidarity-is-not-a-value-provisional-relocation-of-asylum-seekers-confirmed-by-the-court-of-justice-6-september-2017-joined-cases-c-64315-and-c-64715-slovakia-and-hungary-v-council/>

Lucas de J. (2015). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, p. 48. Valencia, España: Tirant Lo Blanch,

Moreno-Lax, V. (2017). Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), pp. 740-762. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1023263X17742338>

- Peers, S. (2008). Legislative update: EU immigration and asylum competence and decision-making in the Treaty of Lisbon. *European Journal of Migration and Law* 10(2), pp.:219-247. doi: 10.1163/157181608X317354
- Porras Ramírez, J. M. (2017). El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de estudios políticos*, (175), pp. 207-234. Recuperado de <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>
- Saggese, M.B (2003). Bases de la política comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (5), pp. 57-76. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=638242>
- Sanahuja, J.A (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”. *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016* (8), pp. 71-106. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5503287>
- Solanes-Corella, Á.(2016). Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea. *Documentación social*, (180) pp. 149-166. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/447969>
- Soler i Lecha (2018). El mundo en 2019: diez temas que marcarán la agenda global. *CIBOB Barcelona Centre For International Affairs*. Recuperado de

https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_208/el_mundo_en_2019_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_global

Solkolska.I (2020). La política de asilo. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea- 2020*. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf

Tsourdi, E. (2017). Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum system. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), pp. 667-686. doi: 10.1177/1023263X17742801

Uriarte, J. A. (2018). 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. *Revista General de Derecho Europeo*, (44), pp. 125-154. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6276850>

Velasco, N. A. (2017). El sistema europeo común de asilo (SECA) y su aplicación en España. *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2(4), pp. 155-161. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6882126>

Vittini, I. (2014). El Principio de Solidaridad en los procesos de integración, especialmente en la Unión Europea. *Revista Tribuna Internacional*, (3), pp. 149-158. doi:10.5354/0719-482X.2014.3089

Wagner, M., Baumgartner, P. y Mouzourakis, M. (2019). Harmonising asylum systems in Europe: A means or an end per se? *Ceaseval. Research On The Common European Asylum System* (25). Recuperado de http://ceaseval.eu/publications/25_WP2_HarmonisationWP.pdf

Wagner, M., Kraler, A. y Baumgartner, P. (2018). Solidarity—an integral and basic concept of the Common European Asylum System. *Ceaseval Research On The Common European Asylum System (05)*. Recuperado de: <http://ceaseval.eu/publications>

3. RECURSOS DE INTERNET

ACNUR (2016) The New York Declaration for Refugees and Migrants Answers to Frequently Asked Questions . Recuperado de <https://www.unhcr.org/584689257.pdf>

Cronología- Respuesta a las presiones migratorias. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

UNHR GLOBAL TRENDS: Forced Displacement in 2018. Informe publicado en junio de 2019, por lo que es el último disponible hasta la fecha.

Recuperado de <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

ACNUR (2007). La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Preguntas y Respuestas. *Acnur. Sección de Información Pública y de Relaciones con los Medios de Comunicación*.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754>

ANEXOS:

ANEXO I: Solicitudes de asilo en la Unión Europea por países periodo 2010-2019.

Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)
 Last update: 02-04-2020
 Table Customization [show](#)

+
 +
 +
 +
 +

+
 +
 +

+
 +
 +
 +

| GEO | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------------------|------------------------|-----------------------|---------|---------|-----------|-----------|---------|---------|---------|
| European Union - 28 countries | 259,630 ^(a) | 309,040 ^(a) | 335,290 | 431,095 | 626,960 | 1,322,845 | 1,260,910 | 712,235 | 647,165 | 721,070 |
| Belgium | 26,080 | 31,910 | 28,075 | 21,030 | 22,710 | 44,660 | 18,280 | 18,340 | 22,530 | 27,460 |
| Bulgaria | 1,025 | 890 | 1,385 | 7,145 | 11,080 | 20,390 | 19,420 | 3,695 | 2,535 | 2,150 |
| Czechia | 775 | 750 | 740 | 695 | 1,145 | 1,515 | 1,475 | 1,445 | 1,690 | 1,915 |
| Denmark | 5,065 | 3,945 | 6,045 | 7,170 | 14,680 | 20,935 | 6,180 | 3,220 | 3,570 | 2,695 |
| Germany (until 1990 former territories) | 48,475 | 53,235 | 77,485 | 126,705 | 202,645 | 476,510 | 745,155 | 222,560 | 184,180 | 165,615 |
| Estonia | 35 | 65 | 75 | 95 | 155 | 230 | 175 | 190 | 95 | 105 |
| Ireland | 1,935 | 1,290 | 955 | 945 | 1,450 | 3,275 | 2,245 | 2,930 | 3,670 | 4,780 |
| Greece | 10,275 | 9,310 | 9,575 | 8,225 | 9,430 | 13,205 | 51,110 | 58,650 | 66,965 | 77,275 |
| Spain | 2,740 | 3,420 | 2,565 | 4,485 | 5,615 | 14,780 | 15,755 | 36,605 | 54,050 | 117,795 |
| France | 52,725 | 57,330 | 61,440 | 66,265 | 64,310 | 76,165 | 84,270 | 99,330 | 120,425 | 128,940 |
| Croatia | : | : | : | 1,080 | 450 | 210 | 2,225 | 975 | 800 | 1,400 |
| Italy | 10,000 | 40,315 | 17,335 | 26,620 | 64,625 | 83,540 | 122,960 | 128,850 | 59,950 | 43,770 |
| Cyprus | 2,875 | 1,770 | 1,635 | 1,255 | 1,745 | 2,265 | 2,940 | 4,600 | 7,765 | 13,650 |
| Latvia | 65 | 340 | 205 | 195 | 375 | 330 | 350 | 355 | 185 | 195 |
| Lithuania | 495 | 525 | 645 | 400 | 440 | 315 | 430 | 545 | 405 | 645 |
| Luxembourg | 780 | 2,150 | 2,050 | 1,070 | 1,150 | 2,505 | 2,160 | 2,430 | 2,335 | 2,270 |
| Hungary | 2,095 | 1,690 | 2,155 | 18,895 | 42,775 | 177,135 | 29,430 | 3,390 | 670 | 500 |
| Malta | 405 | 1,890 | 2,080 | 2,250 | 1,350 | 1,845 | 1,930 | 1,840 | 2,130 | 4,085 |
| Netherlands | 15,100 | 14,590 | 13,095 ^(a) | 13,060 | 24,495 | 44,970 | 20,945 | 18,210 | 24,025 | 25,195 |
| Austria | 11,045 | 14,420 | 17,415 | 17,500 | 28,035 | 88,160 | 42,255 | 24,715 | 13,710 | 12,490 |
| Poland | 6,540 | 6,885 | 10,750 | 15,240 | 8,020 | 12,190 | 12,305 | 5,045 | 4,110 | 4,070 |
| Portugal | 155 | 325 | 305 | 500 | 440 | 805 | 1,450 | 1,750 | 1,305 | 1,030 |

Fuente: Eurostat: **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)[migr_asyappctza]**.

ANEXO II: Cuotas de reubicación acordadas en la Decisión del Consejo por la que se establecen medidas provisionales en materia de protección internacional en beneficio de Italia y Grecia

Allocations from Italy

| | Allocation per Member State (15 600 applicants relocated) |
|----------------|--|
| Austria | 462 |
| Belgium | 579 |
| Bulgaria | 201 |
| Croatia | 134 |
| Cyprus | 35 |
| Czech Republic | 376 |
| Estonia | 47 |
| Finland | 304 |
| France | 3 064 |
| Germany | 4 027 |
| Hungary | 306 |
| Latvia | 66 |
| Lithuania | 98 |
| Luxembourg | 56 |
| Malta | 17 |
| Netherlands | 922 |
| Poland | 1 201 |
| Portugal | 388 |
| Romania | 585 |
| Slovakia | 190 |
| Slovenia | 80 |
| Spain | 1 896 |
| Sweden | 567 |

Allocations from Greece

| | Allocation per Member State (50 400 applicants relocated) |
|----------------|--|
| Austria | 1 491 |
| Belgium | 1 869 |
| Bulgaria | 651 |
| Croatia | 434 |
| Cyprus | 112 |
| Czech Republic | 1 215 |
| Estonia | 152 |
| Finland | 982 |
| France | 9 898 |
| Germany | 13 009 |
| Hungary | 988 |
| Latvia | 215 |
| Lithuania | 318 |
| Luxembourg | 181 |
| Malta | 54 |
| Netherlands | 2 978 |
| Poland | 3 881 |
| Portugal | 1 254 |
| Romania | 1 890 |
| Slovakia | 612 |
| Slovenia | 257 |
| Spain | 6 127 |
| Sweden | 1 830 |

Fuente: COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece .

<https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf>

Anexo III: Reubicación desde Italia y Grecia a 4 de Septiembre de 2017.

| Member State | Effectively Relocated from Italy | Effectively Relocated from Greece | Total effectively relocated | Commitment legally foreseen in the Council Decisions ¹ |
|----------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---|
| Austria ² | 15 | | 15 | 1953 |
| Belgium | 259 | 677 | 936 | 3812 |
| Bulgaria | | 50 | 50 | 1302 |
| Croatia | 18 | 60 | 78 | 968 |
| Cyprus | 34 | 96 | 130 | 320 |
| Czech Republic | | 12 | 12 | 2691 |
| Estonia | | 141 | 141 | 329 |
| Finland | 755 | 1196 | 1951 | 2078 |
| France | 330 | 3948 | 4278 | 19714 |
| Germany | 3405 | 4447 | 7852 | 27536 |
| Hungary | | | 0 | 1294 |
| Iceland | | | 0 | |
| Ireland | | 487 | 487 | 600 |
| Latvia | 27 | 294 | 321 | 481 |
| Liechtenstein | | 10 | 10 | |
| Lithuania | 27 | 355 | 382 | 671 |
| Luxembourg | 111 | 271 | 382 | 557 |
| Malta | 47 | 101 | 148 | 131 |
| Netherlands | 762 | 1595 | 2357 | 5947 |
| Norway | 815 | 693 | 1508 | |
| Poland | | | 0 | 6182 |
| Portugal | 299 | 1116 | 1415 | 2951 |
| Romania | 45 | 682 | 727 | 4180 |
| Slovakia | | 16 | 16 | 902 |
| Slovenia | 45 | 172 | 217 | 567 |
| Spain | 168 | 1089 | 1257 | 9323 |
| Sweden ³ | 511 | 1392 | 1903 | 3766 |
| Switzerland | 778 | 344 | 1122 | |
| TOTAL | 8,451 | 19,244 | 27,695 | 98,255 |

Fuente: ANNEX to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL. Fifteenth report on relocation and resettlement. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf

