

ESTUDIOS

Incluye



SOLIDARIDAD PARA LA ACOGIDA

LA REUBICACIÓN Y EL PRINCIPIO
DE SOLIDARIDAD Y REPARTO EQUITATIVO
DE LA RESPONSABILIDAD EN LA POLÍTICA
EUROPEA DE ASILO

NURIA ARENAS HIDALGO

© Nuria Arenas Hidalgo, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: septiembre 2025

Depósito Legal: M-17567-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1309-146-4

ISBN versión electrónica: 978-84-1309-146-5-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

Esta Monografía se ha desarrollado en el contexto de dos Proyectos de Investigación de los que ha formado parte la autora:

Proyecto de I+D+i Nuevas vulnerabilidades, Transiciones y Gobernanza global: Propuestas para la ecologización del Derecho Internacional (EcoGentium). Ref. PID2023-146588NB-C21. Financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI/10.13039/501100011033, y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional/ Unión Europea (FEDER/UE), 2024-2028.



Proyecto de I+D+i «Geopolítica Internacional y Movimientos Migratorios: desafíos para el Derecho Internacional Privado español» (GEODIPRI), Ref. PID2023-1462260B-100. Financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER/UE), 2024-2027



© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS	17
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO PRIMERO	
EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y REPARTO EQUITATIVO DE LA RESPONSABILIDAD EN LA POLÍTICA EUROPEA DE ASILO	
	29
I. La solidaridad como valor fundacional y existencial de la Unión	30
1. <i>La solidaridad: razón de ser y objetivo fundamental del proceso de integración</i>	<i>30</i>
2. <i>Las «islas de solidaridad» o su dimensión multifuncional</i>	<i>33</i>
II. La solidaridad en la política europea de asilo	39
III. El artículo 80 TFUE como punto de inflexión. El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad como medio para alcanzar los objetivos de los tratados	41
1. <i>Las bases establecidas en la fallida Constitución para Europa</i>	<i>41</i>
2. <i>La formalización del principio en el Derecho originario. Un mandato para una política de asilo basada en una solidaridad estructural, permanente y ex ante</i>	<i>44</i>
2.1. <i>Una disposición jurídicamente vinculante que permite un amplio margen de apreciación</i>	<i>46</i>

2.2.	Un mandato que exige resultados «a prueba de solidaridad» y no solo medidas compensatorias de los desequilibrios estructurales	48
2.3.	Una solidaridad permanente y <i>ex ante</i> ; no solo impulsada por las emergencias	49
2.4.	El reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad <i>plus</i>	50
2.5.	Una solidaridad para la consecución efectiva de los objetivos de los Tratados	53
3.	<i>Una solidaridad preeminentemente interestatal, pero también hacia los individuos. La necesidad de proceder a un cambio de paradigma</i>	54
4.	<i>La relación y necesaria equidistancia entre solidaridad y responsabilidad</i>	60
IV.	Las paradojas del sistema: el inequitativo Reglamento Dublín como piedra angular del SECA y la Directiva 2001/55/CE como ejemplo de solidaridad, solo para casos de emergencia	63
1.	<i>El modelo de asignación de la responsabilidad en el examen de las solicitudes de protección internacional. Un sistema europeo común de asilo como «área de protección y solidaridad» frente a la inequidad estructural del sistema Dublín</i>	64
2.	<i>La solidaridad en casos de excepción: las afluencias masivas de personas de personas desplazadas. La Directiva 2001/55/CE</i>	72
V.	Materializar la solidaridad. La solidaridad en la acogida de personas (reubicación) como fórmula de solidaridad ineludible	78
1.	<i>Modalidades de solidaridad y límites estructurales</i>	78
2.	<i>La primera fase y la reubicación ausente</i>	83
3.	<i>La fase intermedia y la incipiente consideración de la reubicación como fórmula de solidaridad</i>	84
4.	<i>La fase pre-EUREMA. La reubicación como proyecto de voluntariado</i>	87

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EXPERIENCIA PRÁCTICA EN TORNO A LA REUBICACIÓN. LA SOLIDARIDAD AD HOC Y EX POST	93
I. La primera experiencia multilateral: el Proyecto Piloto EUREMA	94
1. <i>La solidaridad como gesto político y la preferencia por los marcos no comunitarios</i>	96
2. <i>Los criterios de selección. La libertad para elegir a quién reubicar</i> .	99
3. <i>La capacidad de decisión de las personas beneficiarias de la reubicación</i>	100
4. <i>¿Hacia un marco institucionalizado?</i>	102
II. El mecanismo de reubicación de emergencia en favor de Grecia e Italia. La solidaridad vinculante para todos los Estados (pero provisional vía art. 78.3 TFUE), a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia	104
1. <i>La base jurídica de las medidas provisionales en contexto</i>	110
2. <i>Fórmulas de opt-out y compromiso real con el sistema</i>	113
3. <i>Las personas beneficiarias. Las limitaciones intrínsecas a los criterios de elegibilidad y las disfunciones por el mal uso de las categorías prioritarias y la expresión de las preferencias</i>	120
4. <i>La (no) capacidad de agencia de las personas beneficiarias</i>	124
III. El enfoque bilateral y multilateral ad hoc en materia de reubicación. La respuesta intergubernamental a las últimas crisis ..	129
1. <i>La reubicación de la infancia y adolescencia migrante no acompañada o separada</i>	129
2. <i>La «crisis de desembarco» y los acuerdos voluntarios de responsabilidad compartida: La Declaración de Malta de 2019 y la Declaración de Solidaridad Voluntaria de 2022</i>	133
IV. Otro enfoque de la solidaridad es posible. La activación de la Directiva 2001/55/CE tras la invasión rusa de Ucrania y la solidaridad basada en la libre elección del Estado de acogida	141

CAPÍTULO TERCERO

EL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO. LA SOLIDARIDAD OBLIGATORIA, PERO FLEXIBLE	153
I. Propuestas normativas pre-pacto	153
1. <i>El Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015</i>	153
2. <i>El Mecanismo de Asignación Correctora de 2016</i>	155
II. El Pacto y la nueva realidad de la solidaridad en Europa	156
1. <i>El Pacto como método. La búsqueda de «consensos» entre el pragmatismo y los vestigios de la lógica intergubernamental</i>	156
2. <i>Un marco común, con enfoque integral, para crear confianza mutua en el sistema</i>	161
3. <i>Los mecanismos de solidaridad interestatal: los retos migratorios en los cuales la solidaridad será vinculante</i>	166
4. <i>Gobernanza y conformación del contingente anual de solidaridad</i> .	171
5. <i>Las formas de solidaridad. La solidaridad flexible y las contribuciones asimétricas</i>	178
6. <i>Concepción y procedimientos en torno a la reubicación de personas. ¿Lecciones aprendidas?</i>	184
7. <i>Solidaridad y equidad también con las personas necesitadas de protección internacional</i>	188
CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA	203

El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. La solidaridad obligatoria, pero flexible

SUMARIO: I. PROPUESTAS NORMATIVAS PRE-PACTO. 1. *El Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015*. 2. *El Mecanismo de Asignación Correctora de 2016*. II. EL PACTO Y LA NUEVA REALIDAD DE LA SOLIDARIDAD EN EUROPA. 1. *El Pacto como método. La búsqueda de «consensos» entre el pragmatismo y los vestigios de la lógica intergubernamental*. 2. *Un marco común, con enfoque integral, para crear confianza mutua en el sistema*. 3. *Los mecanismos de solidaridad interestatal: los retos migratorios en los cuales la solidaridad será vinculante*. 4. *Gobernanza y conformación del contingente anual de solidaridad*. 5. *Las formas de solidaridad. La solidaridad flexible y las contribuciones asimétricas*. 6. *Concepción y procedimientos en torno a la reubicación de personas. ¿Lecciones aprendidas?* 7. *Solidaridad y equidad también con las personas necesitadas de protección internacional*.

I. PROPUESTAS NORMATIVAS PRE-PACTO

Con carácter previo a la adopción del Pacto Europeo de Migración y Asilo, se presentaron dos propuestas legislativas con objeto de incorporar al SECA un mecanismo que dispusiera obligaciones específicas en materia de solidaridad —incluida la reubicación—, como instrumento estructural, de carácter vinculante, que evitase el recurso a iniciativas de solidaridad *ad hoc*, al menos en situaciones excepcionales. Ninguna de estas ellas vio la luz.

1. EL MECANISMO DE REUBICACIÓN DE CRISIS DE 2015

En septiembre de 2015, se presentó la propuesta de Reglamento destinada a establecer un Mecanismo de Reubicación de Crisis en el marco del

Reglamento Dublín III¹. Al igual que otras fórmulas analizadas posteriormente, esta propuesta no cuestionaba las bases estructurales del sistema Dublín, sino que se limitaba a introducir ajustes correctivos en contextos excepcionales. En ese marco, la reubicación se concibió, por primera vez, como un instrumento estructural del sistema, aunque restringido a situaciones de crisis derivadas de una «afluencia masiva y desproporcionada de nacionales de terceros países o apátridas», circunstancia cuya verificación quedaba en manos de la Comisión, tras la evaluación de determinados indicadores. El mecanismo no preveía su activación automática al alcanzarse ciertos umbrales numéricos, sino que exigía una constatación previa tanto para decidir su puesta en marcha como para determinar el número de personas a reubicar.

En cualquier caso, se trataba de una decisión vinculante, lo que generó una fuerte controversia entre, por un lado, los Estados del denominado Bloque de Visegrado, contrarios a que la reubicación adquiriera carácter estructural y obligatorio, y por otro, aquellos Estados —principalmente del sur del Mediterráneo— que reclamaban medidas concretas de reparto equitativo de la responsabilidad y una solidaridad «efectiva» que incorporara la reubicación como elemento esencial. Por lo demás, el mecanismo seguía las líneas generales del mecanismo de reubicación de emergencia aplicado a Grecia e Italia, tanto en lo relativo a las categorías de personas susceptibles de ser reubicadas —aquellas con necesidad manifiesta de protección— como en la aplicación de una clave de reparto y en el diseño operativo básico, que en ningún caso contemplaba la participación de las personas reubicadas.

Como novedad, la propuesta introdujo la posibilidad de aplicar excepciones temporales que permitían a los EMs abstenerse de participar, a cambio de una contribución financiera. Esta cláusula, que no requería justificación alguna, constituyó una disposición insólita y anticipó fórmulas similares en propuestas posteriores².

-
1. COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. COM (2015) 450 final, Bruselas, 9.9.2015. En adelante: Propuesta de Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015.
 2. El Mecanismo permitía a los Estados no participar en el reparto, durante un año, a cambio de contribuir financieramente con el 0,002% del PIB, para cubrir la asistencia en apoyo de los esfuerzos realizados por los demás EMs. Mecanismo de Reubicación de Crisis de 2015, considerando 10 y art. 33 ter.5.

2. EL MECANISMO DE ASIGNACIÓN CORRECTORA DE 2016

En el contexto de los trabajos dirigidos a la reforma del SECA, se presentó una propuesta de modificación del Reglamento Dublín que introducía un mecanismo corrector de la asignación de la responsabilidad³. A diferencia de la propuesta de 2015, el Mecanismo de Asignación Correctora contemplado en 2016 preveía una activación automática cuando un EM enfrentara un número «desproporcionado» de solicitudes de protección internacional. Dicho umbral se fijaba en el 150% del número de referencia asignado a ese Estado, entendido como su capacidad estimada para tramitar solicitudes con garantías. No obstante, si ese número representaba efectivamente el límite de capacidad nacional, resultaba difícil justificar por qué el mecanismo no se activaba al alcanzar el 100% de la referencia, sino únicamente ante situaciones extremas.

El principal avance respecto de los modelos anteriores residía en la objetivación de los criterios de activación y en el carácter automatizado del sistema, que ya no dependía de valoraciones institucionales ni del acuerdo de los Estados afectados. Se trataba de un mecanismo vinculante, automático y no sujeto a discrecionalidad. Los EMs no podían seleccionar ni el número ni el perfil de las personas que les eran asignadas —que tampoco intervenían en el proceso—, y estaban obligados a aceptar su reubicación. Sin embargo, la propuesta contemplaba la posibilidad de que un Estado optara por no participar, a cambio de una contribución económica de 250.000 euros por cada persona que rechazara reubicar, modalidad denominada «solidaridad financiera».

Esta cláusula de *pay-not-to-play* o *buy-out option* transmitía el mensaje de que la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades no constituían obligaciones equivalentes al resto de compromisos del SECA, sino premisas menores susceptibles de ser sustituidas por una compensación económica. Más allá de su discutible viabilidad práctica y legitimidad ética, dicha opción socavaba la lógica de corresponsabilidad sobre la que debía asentarse la política común de asilo, conforme al artículo 80 TFUE⁴. La medida

-
3. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido). COM (2016) 270 final. Bruselas, 4/5/2016. En adelante, Propuesta de Reforma del Reglamento Dublín 2016.
 4. GUILD, Elspeth, COSTELLO, Cathryn, MORENO-LAX, Violeta, Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece, *op. cit.*, p. 64.

contribuía a consolidar un modelo de responsabilidades fragmentadas, que diferenciaba entre los Estados que no podían evadir su papel como países de primera entrada y aquellos que, en función de sus circunstancias o prioridades políticas, podían elegir entre participar o contribuir económicamente.

Las dificultades derivadas de la aplicación del mecanismo de reubicación de emergencia, así como la fuerte resistencia de algunos EMs, impidieron que el Consejo alcanzara un acuerdo sobre la propuesta entre 2016 y 2019. Paralelamente, comenzaron a ganar terreno las posiciones que rechazaban tanto la obligatoriedad de la reubicación como la activación automática del mecanismo, es decir, los elementos que constituían los principales avances respecto de las propuestas previas. Se propuso entonces abandonar la lógica de una solidaridad efectiva, en favor de una «solidaridad flexible» que permitiera a cada Estado determinar, de manera voluntaria, con qué medidas específicas contribuiría a la gestión de las crisis. En ese nuevo enfoque, la reubicación quedaba relegada a una medida optativa.

Frente a esta perspectiva, el Parlamento Europeo planteó la creación de un sistema centralizado de asignación de responsabilidad, aplicable a todas las personas solicitantes de asilo en la Unión, de carácter automático, sin umbrales previos, que incluyera, en la medida de lo posible, las preferencias de las personas solicitantes y que se basara en un auténtico reconocimiento mutuo de decisiones en materia de protección internacional⁵. Este modelo implicaba, ahora sí, una reforma integral del sistema Dublín. Como veremos a continuación, estamos muy lejos de que esa propuesta se convierta en una realidad normativa.

II. EL PACTO Y LA NUEVA REALIDAD DE LA SOLIDARIDAD EN EUROPA

1. EL PACTO COMO MÉTODO. LA BÚSQUEDA DE «CONSENSOS» ENTRE EL PRAGMATISMO Y LOS VESTIGIOS DE LA LÓGICA INTERGUBERNAMENTAL

Tras años de intensas negociaciones, el pasado 10 de abril de 2024, el Parlamento Europeo da luz verde a los expedientes legislativos presentados por la Comisión Europea en 2020, bajo el denominado «Pacto Europeo

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

sobre Migración y Asilo»⁶. El Pacto, presentado cinco años después de la mayor crisis migratorio-humanitaria de la Unión, nace con el objetivo manifiesto de ofrecer un «nuevo comienzo» en esta materia, con la solidaridad como protagonista fundamental⁷.

Efectivamente, el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades se convierte en objetivo y principio guía del marco normativo propuesto, en un contexto influido por el fracaso de las negociaciones al respecto en los últimos años, y el colapso del sistema de protección en varios EMs, pero también por las evidentes necesidades de coordinación y solidaridad detectadas en plena pandemia sanitaria. La Comisión reconoce que no existe ningún mecanismo ni efectivo ni estructurado de solidaridad en el SECA y que esta ausencia resulta, si cabe, más imperiosa desde la denominada «crisis de los refugiados de 2015-2016». Los retos habían cambiado y la complejidad de los flujos mixtos de personas refugiadas y

-
6. En diciembre de 2023, bajo presidencia española del Consejo, se había alcanzado un acuerdo con el Parlamento Europeo sobre los cinco reglamentos clave de la reforma. El 10 de abril de 2024, el Parlamento vota a favor de los diez expedientes legislativos, que fueron formalmente adoptadas por el Consejo de la Unión el 14 de mayo de 2024. PARLAMENTO EUROPEO. El Parlamento Europeo da luz verde a la nueva legislación sobre migración y asilo. Nota de Prensa, 10/04/2024. CONSEJO DE LA UE. El Consejo adopta el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo. Nota de Prensa. 14/05/2024. El 12 de junio de 2024 se adopta el Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo, que se centra en los aspectos esenciales que los EMs han de considerar a la hora de elaborar sus planes de ejecución nacionales y que deben implantarse a escala tanto nacional como de la Unión para garantizar que el Pacto sobre Migración y Asilo surta sus efectos a mediados de 2026. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo. COM (2024) 251 final. Bruselas, 12.6.2024, p. 3.
 7. La Comisión von der Leyen había anunciado la adopción de un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en las orientaciones políticas para la Comisión Europea 2019-2024, en el contexto de la prioridad relativa a «la protección de nuestro estilo de vida europeo». VON DER LEYEN, U. *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2020, p. 17. En un estudio solicitado por la Comisión LIBE del Parlamento Europeo, se llega a la conclusión que la identificación de los problemas y los factores subyacentes que sirven de base para el desarrollo de los objetivos del Nuevo Pacto carecen de claridad y que las soluciones políticas propuestas se anticipan, en lugar de derivarse de una evidencia sólida. La relación entre problemas, objetivos y medidas no siempre se establece claramente. Todo ello socava la solidez de la cadena lógica que sustenta el Nuevo Pacto. ECORYS, CORNELISSE, Galina, CAMPESI, Giuseppe, *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum. Horizontal Substitute Impact Assessment, STUDY*, European Parliamentary Research Service, agosto 2021, p. II.

migrantes habían puesto en evidencia una «mayor necesidad de mecanismos de coordinación y solidaridad»⁸. Así, la solidaridad y su desarrollo práctico se convierten en el tema del momento para la Unión y al que se fía la viabilidad del propio proceso de integración.

Sin embargo, a pesar del énfasis retórico en ideas como «nuevo comienzo» o conceptos como «solidaridad» o «responsabilidad compartida», la propuesta parece estar más relacionada con la necesidad de encontrar un potencial punto de encuentro entre versiones de la solidaridad aparentemente irreconciliables, que con una concepción realmente nueva del principio de solidaridad y el compromiso común sobre la necesidad de su desarrollo práctico. Así, el uso del término «Pacto» no es alegórico, sino que efectivamente pretende proponer un hipotético concierto entre versiones de la solidaridad que se han mostrado antagónicas hasta el momento⁹.

Es justo en materia de solidaridad y, particularmente, en materia de reubicación donde las posturas de los Estados han estado permanentemente distanciadas. La Comisión es consciente de ello y, aun así, trata de llegar a un consenso entre aquellos países que llevan años reclamando más solidaridad —y para los cuales la reubicación debe ser la medida prioritaria— y aquellos que se oponen radicalmente a la acogida de personas necesitadas de protección en su territorio y solo admitirían un mecanismo de solidaridad vinculante, si va acompañado de flexibilidad en la elección de las medidas de apoyo. Una solidaridad vinculante, pero flexible —como veremos en los siguientes apartados— no refleja el consenso, sino el desacuerdo¹⁰. La Comisión construye su propuesta, pues, sobre lo que Karageorgiou llama *non-existing spirit of Union solidarity*¹¹. Por lo que, finalmente, no sería tanto

8. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, pp. 1 y 3. Propuesta de Reglamento GAM, p. 12.

9. Como muestra de las posiciones opuestas entre EMs, véase la posición conjunta de Polonia, Hungría, Eslovaquia, República Checa, Estonia y Eslovenia, de 10 de diciembre de 2020 y la de Grecia, Italia, Malta y España, publicada el 25 de noviembre de 2020. New Pact on Migration and Asylum, Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia and Slovenia, New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain.

10. DE BRUYCKER, Philippe, The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 15 diciembre 2020. En la presentación del Pacto, el día 23 de septiembre de 2020, la Comisaria Johansson reconocía que era probable que nadie estuviera satisfecho con él. Ver: <https://euobserver.com/migration/149475>.

11. KARAGEORGIU, Eline, «The New Pact on Migration and Asylum: why Pragmatism Cannot Engender Solidarity», *Nordic Journal of European Law*, n° 2, 2020, p. VII.

un pacto con el objetivo de conciliar diferentes puntos de vista, sino «un mal compromiso que permite lecturas opuestas»¹².

La doctrina se mantiene dividida entre los que aceptan esta postura «pragmática» de la Comisión, como la única salida posible al bloqueo¹³, y aquellos que consideran que, incluso así no conseguirá restablecer la confianza mutua entre los EMs¹⁴. Efectivamente, se pretende alcanzar un acuerdo que, con independencia de que impida que el instrumento sea lo suficientemente ágil, muestra vestigios de la lógica intergubernamental característica de los acuerdos bilaterales y multilaterales estudiados, que le hace depender de una buena fe y confianza mutua que han estado ausente en estos últimos años¹⁵. La propia Comisión hacía referencia a cómo el Pacto refleja «un enfoque pragmático y realista» que trata de lograr el equilibrio entre muchos intereses legítimos, con la esperanza de que sea una oportunidad para la coordinación¹⁶.

Puede que el consenso no sea necesario, pero la coordinación sí¹⁷, de ahí que se opte por ese modelo de compromiso que ha logrado materializar

-
12. DE BRUYCKER, Philippe, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, *op. cit.*
 13. En opinión de Van Wolleghem, cuando las preferencias están tan alejadas, al final se trata de alcanzar el mínimo común denominador. Así es como se alcanza el equilibrio entre lo deseable y lo factible. En relación con el Pacto, el resultado es un conjunto de medidas que puede dejar a todas las partes insatisfechas, pero no hasta el punto de que lleguen a rechazar la propuesta. VAN WOLLEGHEM, Pierre George, *Reforming the Dublin Pact and Activating EU Solidarity: The Objectives of the New EU Pact on Migration and Asylum*, *EUVisions, Tracking the Ideas, Discourse and Politics of Social Europe*, 30 octubre 2020. El profesor Thym considera que el Pacto es, en esencia, una pieza de *realpolitik* que se define más por las necesidades y circunstancias de los actores relevantes que por la moral o la ideología. Según el autor, es una cuestión de sabiduría política no forzar un conflicto constitucional con algunos EMs en este tema. En su opinión, la autoridad de las Instituciones de la UE simplemente no sería suficiente para superar un conflicto constitucional de este tipo. THYM, Daniel, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the «New» Pact on Migration and Asylum*, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 septiembre 2020.
 14. DE BRUYCKER, Philippe, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, *op. cit.*
 15. MORENO-LAX, Violeta, «A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment», *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 3 febrero 2021.
 16. COMISIÓN EUROPEA. *Press statement by President von der Leyen on the New Pact on Migration and Asylum Brussels*, 23 September 2020.
 17. KOLLEK, Emma, *Uncertain Solidarity: Why Europe's New Migration Pact could Fall Apart*, *European Council on Foreign Relations*, 29 septiembre 2020.

la última gran reforma del SECA. Sin embargo, existe una delicada línea entre pragmatismo y compromiso. Así, la nueva normativa nos plantea el dilema de que la solidaridad se conciba más como un recurso que los EMs necesitan para alcanzar un compromiso, de la mejor manera posible, que una obligación derivada del Derecho originario, en el que el compromiso debería ser el último recurso¹⁸.

Pero más allá de la finalidad del Pacto y la viabilidad de este forzado «compromiso» en materia de solidaridad, existe un importante riesgo en la propia concepción de la renovación del SECA, como un proceso que ha de surgir necesariamente de la lógica del consenso y la negociación intergubernamental. Según CARRERA, si se puede extraer una lección de los debates interinstitucionales sobre las propuestas presentadas en 2016, durante la Comisión Junker, esta es, que la lógica del consenso en la toma de decisiones o la unanimidad de facto entre EMs no siempre funciona. La crisis de 2015 y la postura de algunos gobiernos reinyectaron la lógica intergubernamental y patrones de cooperación flexible en una política comunitarizada, lo cual, en opinión del autor, no resulta conforme con el equilibrio interinstitucional y el principio de cooperación leal que se deriva de los Tratados¹⁹. Puede hablarse de «nuevo comienzo», pero lo que no parece haber cambiado —en opinión de Garcés— es lo que somos y, en el ámbito migratorio, somos una comunidad política dividida, desconfiada, donde lo común se ha visto sustituido por la defensa de lo propio y donde el compromiso no va más allá de lo que la autora llama: «solidaridades adjetivadas»²⁰.

El Pacto debió ser el catalizador necesario para un mayor acercamiento a esa Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, a la que nos hemos comprometido (art. 1 TUE). En materia de solidaridad, se exigía un nuevo planteamiento y una gobernanza más acorde con su concepción originaria en el Derecho primario y que —de acuerdo con la confesada intención del Pacto—, debía estar plenamente basada en los valores europeos y el Derecho internacional²¹. En los siguientes epígrafes, veremos si este objetivo se ha conseguido.

18. KARAGEORGIOU, Eline, «The New Pact in Migration and Asylum: why Pragmatism Cannot Engender Solidarity», *op. cit.*, p. VII.

19. CARRERA, Sergio, Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum, CEPS Policy Insights, n° 22, septiembre de 2020, pp. 2, 3 y 12.

20. GARCÉS MASCAREÑA, Blanca, «Solidaridades Adjetivadas», *Revista CIDOB*, Barcelona Centre for International Affairs, septiembre de 2020.

21. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 1.

2. UN MARCO COMÚN, CON ENFOQUE INTEGRAL, PARA CREAR CONFIANZA MUTUA EN EL SISTEMA

El nuevo Pacto parte de la idea de interdependencia entre las políticas y decisiones de los EMs, para construir un modelo que tiene como principios de referencia el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad y un llamado «enfoque integral» para la gestión de las migraciones que persigue, ante todo, fortalecer la confianza mutua.

La idea de interdependencia de las decisiones de los Estados —una característica connatural a un proceso de integración de estas características— resulta especialmente relevante en el marco de las crisis migratorias cuyas consecuencias afectan de manera diferente a los distintos EMs, pero cuyas acciones tienen —en palabras de la Comisión— implicaciones para los demás²². En este contexto, la Comisión recuerda que los desafíos que plantea la gestión de la migración no son retos individuales, sino de la Unión en su conjunto, lo que exigiría que cualquier respuesta de un Estado tenga en cuenta los intereses generales²³. Sin embargo, para que esta máxima sea asumida realmente, se hace indispensable mejorar la confianza mutua, una de las piedras de toque del sistema, que obtuvo su punto álgido con la crisis migratorio-humanitaria de 2015 y se ha mantenido desde entonces. La Comisión es consciente de ello y apuesta por resolver estas diferencias no solo con normas comunes, incapaces de garantizar esa confianza por sí mismas, sino a través de su aplicación plena, transparente y coherente sobre el terreno²⁴.

Al mismo tiempo, la interdependencia también se predica de las políticas, de ahí que se proponga crear un marco común basado en un enfoque integral (*comprehensive approach*), que tiene como guía el principio de formulación de políticas integradas²⁵, pertinente con objeto de reflejar una perspectiva de la Administración en su totalidad. Al fin y al cabo, el marco común parte de la aceptación de que la responsabilidad por las llegadas

22. Ante el reto que plantean los desplazamientos de población hacia la Unión, unos Estados deben hacer frente al reto de la gestión de las fronteras exteriores, otros a las llegadas a gran escala por tierra o por mar, o tienen que gestionar centros de acogida superpoblados y otros siguen enfrentándose a un elevado número de movimientos no autorizados. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 1.

23. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 3 y Propuesta de Reglamento GAM, p. 18.

24. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 2.

25. Reglamento 2024/1351, art. 3.

irregulares de personas migrantes y solicitantes de asilo no debe ser asumida por los EMs por separado, sino por la Unión en su conjunto²⁶. El enfoque integral persigue, por tanto, proporcionar coherencia y eficacia a dicha acción, con objeto de crear un clima de confianza mutua entre los EMs. De forma específica, el considerando segundo del Reglamento 2024/1351 establece:

«A fin de fortalecer la confianza mutua entre los Estados miembros, es necesario contar con un enfoque integral de la gestión del asilo y la migración que aúne componentes internos y externos. La efectividad de dicho enfoque depende de que se aborden conjuntamente y se apliquen de forma coherente e integrada».

A diferencia de la propuesta de Reglamento, donde los componentes internos y externos del enfoque integral para la gestión del asilo y la migración aparecían reunidos en una larga lista, en la normativa finalmente adoptada se regulan en dos disposiciones separadas (arts. 4 y 5). No obstante, siguen mezclando cuestiones directamente relacionadas con el derecho de asilo —como el acceso al procedimiento de protección internacional, a las condiciones adecuadas de acogida o la integración— con otras como la gestión eficaz de las fronteras exteriores, el retorno, la prevención de la migración irregular, la lucha contra el tráfico ilícito o la trata de personas, así como el abordaje de las causas profundas de la migración irregular o el desplazamiento forzado. Así, se toman en consideración elementos básicos del SECA, pero como un componente más de la gestión de la migración de la Unión, esto es, como parte de un conjunto de políticas interrelacionadas, basadas en normas y políticas integradas que tratan de revertir, de esta forma, el hecho de que la efectividad y las deficiencias de cada parte afectan al sistema en su conjunto²⁷.

Ello supone consolidar la tendencia a desarrollar una política de asilo en un contexto que la hace perder su carácter humanitario, para terminar supe-
ditada y condicionada a las necesidades de esas otras políticas de gestión de la frontera exterior común o de lucha contra la inmigración irregular²⁸.

26. Reglamento 2024/1351, considerando 6.

27. COMISIÓN EUROPEA: Propuesta de Reglamento GAM, p. 13.

28. En opinión de ECRE, realmente el enfoque integral no es tal, pues descuida la mejora de los sistemas de asilo en Europa, en favor de aumentar las responsabilidades de los países terceros y la utilización de la política exterior de la Unión y sus fondos para prevenir la llegada de personas migrantes y refugiadas. ECRE. ECRE Comments on

Se confirma, pues, una tendencia de la Política europea de asilo de larga data. Yendo más allá, como recuerda Faggiani, la necesidad de un enfoque global, el reconocimiento de las responsabilidades colectivas, la solidaridad, la necesidad de enfrentarse a un déficit de aplicación y la protección de los derechos humanos son aspectos que ya estaban presentes en la Agenda Europea de Migración de 2015. Sin embargo, el nuevo Pacto modifica profundamente cuestiones que indiquen directamente en el enfoque de la UE sobre las migraciones, reforzando la dimensión securitaria²⁹.

El enfoque integral tiene, no obstante, una consecuencia positiva, esta es, la consideración del principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad en un contexto más extenso de lo que supone la determinación del Estado miembro responsable del examen de una demanda de asilo o de la gestión de las crisis relacionadas con las afluencias masivas de personas, pues ahora debe aplicarse a toda la gestión de la migración, en una lectura coherente con el mandato del art. 80 TFUE.

Según la Comisión, el enfoque integral conllevaría una expresión más sólida, más sostenible y tangible del principio de solidaridad que encuentra su «equilibrio» en un contexto general más amplio³⁰. De esta forma, la alusión a la «solidaridad» en el SECA ya no iría vinculada solo a situaciones de excepción, sino que se pretende genere un conjunto de obligaciones en un número mayor de escenarios y de manera más cotidiana. Como ha indicado Santos Vara, si bien el principio no es de aplicación directa y requiere el ejercicio de discrecionalidad legislativa y política para su implementación, la necesidad de conciliar el contenido de los actos de la Unión con el artículo 80 TFUE no puede limitarse a medidas de emergencia *ad hoc*, sino que debe incluir normas de carácter general³¹.

El artículo 6 del Reglamento 2024/1351 desarrolla, de manera pormenorizada, el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. El principio se materializa, así, en seis obligaciones específicas que abarcan todo un abanico de políticas y que, en muchos, casos se trata de

the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management. Febrero, 2021, p. 9. En adelante, ECRE. Comments Regulation GAM.

29. FAGGIANI, Valentina: «¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del sistema europeo común de asilo?», *Revista de Derecho Europeo*, 52, 2020, p. 12.

30. COMISIÓN EUROPEA: Propuesta de Reglamento GAM, p. 1. Las comillas son de la autora.

31. SANTOS VARA, Juan, *El Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 6.

ajustes de obligaciones preexistentes³², que no estaban tan detalladamente vinculadas con el citado principio. De la lectura del citado artículo se deduce que, los Estados vulnerarían el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades a) si no establecieran y mantuvieran sistemas nacionales de gestión de asilo que proporcionen acceso a los procedimientos de protección internacional, concedan dicha protección cuando sea necesaria y procedan al retorno de quienes permanezcan de forma irregular y faciliten e inviertan en acogida; b) si no garantizaran que se asignan recursos y personal competente y suficiente para aplicar el Reglamento; c) si no adoptaran todas las medidas necesarias y proporcionadas que permitan prevenir y reducir la inmigración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata; d) si no aplicaran de manera correcta y expeditiva las normas de determinación del EM responsable del examen de las solicitudes de protección internacional y llevaran a cabo el traslado de la persona al EM responsable; e) si no proporcionaran apoyo eficaz a otros EMs en forma de contribuciones de solidaridad; o f) si no adoptaran todas las medidas efectivas para prevenir los movimientos no autorizados entre EMs.

Lo primero que llama la atención del artículo 6 es que, a diferencia de la Propuesta de Reglamento, que tan solo regulaba las obligaciones que el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades suponía para los EMs, aquí se apela tanto a los EMs como a la propia Unión, de conformidad con el doble llamamiento que establece el propio artículo 80 TFUE. Tanto las Instituciones como los Estados están compelidos a cumplir con el principio de solidaridad, en los mismos ámbitos mencionados.

Por supuesto, se trata de una solidaridad *ad intra*, en absoluto sensible a la solidaridad que se debe también a terceros Estados afectados por los movimientos de población³³ o con las personas desplazadas. En este modelo, la solidaridad con las personas solicitantes se limita al cumplimiento formal de las obligaciones relacionadas con el acceso al procedimiento de asilo y con el reconocimiento de los estatutos de protección internacional. Sin embargo, esta perspectiva omite un enfoque basado en los derechos huma-

32. MAIANI, Francesco, A «Fresh Start» or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 20 octubre 2020.

33. Más allá de la explicación dedicada a los mecanismos específicos de solidaridad en casos de presión migratoria, crisis o fuerza mayor, en el Nuevo Pacto no hay ni una sola mención más a la «solidaridad», salvo en el apartado 6.6 dedicado al «desarrollo de las vías legales a Europa», que se consideran una prueba de solidaridad con terceros países que acogen refugiados. Sin embargo, no se hace mención a ello en el art. 6. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 25.

nos, tal y como se ha defendido a lo largo de este estudio, y resulta insuficiente a la luz del marco normativo posterior al Tratado de Amsterdam —en particular, del mandato contenido en el artículo 67.2 TFUE—, que exige una política común de asilo no solo solidaria entre los EMs, sino también equitativa con los nacionales de terceros países.

El principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades aparece de la mano del respeto del interés común y eso nos muestra una dimensión securitaria de la solidaridad, especialmente vinculada a la férrea gestión de las fronteras exteriores, a facilitar el retorno y a evitar movimientos secundarios (tanto la letra a, c y f están relacionadas con este objetivo). Se concibe la solidaridad de manera individualizada o compartimentada, de manera que, se es solidario cumpliendo, de manera efectiva, las obligaciones que corresponden en la esfera de competencia nacional y solo, de manera excepcional (en los casos relacionados con el apartado d)), se asumirían las responsabilidades de otros EMs y se podría hablar de una solidaridad donde se aceptan responsabilidades colectivas (considerando 3)³⁴. Justo a esa solidaridad se dedica la Parte IV del Reglamento (llamada Solidaridad) y a cuyo análisis dedicamos el resto de los epígrafes de este capítulo.

Por último, el artículo 6.3 del Reglamento hace alusión a la caja de herramientas de la solidaridad y que ha de incluir, como mínimo, diez instrumentos permanentes de apoyo de la UE en materia de migración. A las medidas de solidaridad tradicionales, como la asistencia técnica y operativa de las Agencias o la ayuda financiera de los Fondos, se unen ahora otras como el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, la comunicación política y diplomática mejorada, las estrategias de comunicación coordinadas, así como aquellas que requieren de la cooperación con terceros países (medidas para facilitar las actividades de retorno y reintegración, las acciones reforzadas y actividades interseccionales en la dimensión exterior de la migración o la promoción de la migración legal y movilidad humana bien gestionada), y algunas realmente llamativas, como la consideración de las excepciones en el acervo de la Unión, en caso de retos migratorios específicos como un instrumento de apoyo en ese sentido.

34. Reglamento 2024/1351, considerando 3 *in fine*: «...El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad debe ser la premisa en la que se basen los Estados miembros al *compartir colectivamente la responsabilidad* de gestionar la migración, en particular en el ámbito regulado por el Sistema Europeo Común de Asilo». La cursiva es de la autora.

3. LOS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD INTERESTATAL: LOS RETOS MIGRATORIOS EN LOS CUALES LA SOLIDARIDAD SERÁ VINCULANTE

Si bien se pretende que el principio de solidaridad informe todo el sistema, va a verse desarrollado de manera específica en dos de los instrumentos propuestos, el Reglamento 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración, que vendría a sustituir al actual Reglamento Dublín III, así como en el Reglamento 2024/1359 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, donde se establecen medidas específicas para atender estas circunstancias.

La Comisión ha reconocido en numerosas ocasiones —y lo vuelve a hacer en el Nuevo Pacto— que el sistema Dublín III no estaba diseñado para abordar el reparto equitativo de responsabilidades entre los EMs, en una clara omisión del mandato del art. 80 TFUE³⁵. El Reglamento que sustituirá a dicho sistema no altera sustancialmente sus parámetros, por lo que el criterio de primer país de entrada y el vínculo entre las responsabilidades en materia de asilo y aquellas derivadas de la protección de la frontera exterior común siguen inalteradas³⁶. Se rechaza establecer un sistema de distribución de la responsabilidad *a priori*, como el propuesto por el Parlamento, pero al mismo tiempo preocupa que las responsabilidades vengan determinadas por la ubicación geográfica. Por ello, se introduce un mecanismo de solidaridad con objeto de «integrar la equidad en el sistema de asilo de la UE»³⁷. La solidaridad se sigue concibiendo, pues, como mecanismo corrector de esta deficiencia estructural. El sistema de Dublín por el que se determina el EM responsable del examen de una solicitud de protección internacional se mantiene en su funcionamiento básico inequitativo, pero ahora se añaden un conjunto de obligaciones para «todos los Estados», con objeto lograr una distribución de responsabilidades más justa, al menos en determinadas circunstancias. Es lo que ECRE denomina «la paradoja inherente al sistema», esto es, se continúa confiando en un

35. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 15.

36. COMISIÓN EUROPEA: Propuesta de Reglamento GAM, p. 19. En opinión de Maiani, el Reglamento incluso reforzará sus efectos de concentración de la carga, con plazos más cortos para la toma a cargo, mayor facilidad para las readmisiones y la introducción de una responsabilidad más duradera y «estable». MAIANI, Francesco, «The new Solidarity Mechanism: the right “insurance scheme” for the CEAS?», EU Immigration and Asylum Law and Policy, 27 August, 2024.

37. COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 6.

mecanismo que genera inequidad, que luego debe ser corregida, a través de mecanismos de solidaridad³⁸.

El mecanismo de solidaridad incorporado en el Reglamento es más exhaustivo que en propuestas anteriores de la Comisión, así como sumamente complejo³⁹. Define las medidas de solidaridad (reubicación, contribuciones financieras, medidas de solidaridad alternativas y compensaciones de responsabilidad) y las circunstancias para hacerla efectiva (situación de presión migratoria o riesgo de presión migratoria y situación migratoria importante), un procedimiento específico para antes y después de la reubicación, así como toda una estructura de gobernanza basada en estrategias nacionales y europeas, planes de contingencia, estructuras para la toma de decisiones (Foro de Alto Nivel de la UE sobre solidaridad, Foro de Nivel Técnico de la UE sobre solidaridad, Coordinador de la UE para la solidaridad) basadas en informes y evaluaciones en tiempo real, con un importante papel de coordinación y decisión de la Comisión. Efectivamente, se trata de un mecanismo de una gran burocracia, que deja además un amplio margen de apreciación tanto a los Estados, como a la Comisión. Ello hace difícil predecir su impacto y su necesaria compatibilidad con el objetivo confesado de previsibilidad y celeridad en el acceso a los procedimientos de protección internacional⁴⁰. En función de las decisiones que se adopten se podrá mejorar el respeto a los derechos fundamentales o reducir el espacio de protección en Europa⁴¹.

38. ECRE. ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management. Febrero, 2021, p. 6.

39. Abarca toda la Parte IV del Reglamento 2024/1351 (arts. 56-70), con independencia de las disposiciones al respecto del Reglamento 2024/1359, relativo a situaciones de crisis y fuerza mayor. Según un comunicado conjunto de varias ONG internacionales, se trata de un instrumento tan sumamente complejo que surgen dudas de su viabilidad en la práctica. JOINT STATEMENT. The Pact on Migration and Asylum: provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded. 6 octubre 2020, p. 1.

40. El considerando 22 del Reglamento 2024/1351 recuerda que el mecanismo de solidaridad debe garantizar un acceso justo y eficiente a los procedimientos por los que se concede protección internacional. No obstante, la complejidad del sistema ha llevado a algunos autores/as a considerar que nos hallamos ante una «solidaridad dependiente de la discrecionalidad burocrática». KARAGEORGIU, Eleni, «The New Pact on Migration and Asylum: why Pragmatism Cannot Engender Solidarity», *op. cit.*, p. VII.

41. ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management. Febrero, 2021, p. 4.

En realidad, la solidaridad seguirá teniendo un carácter voluntario en circunstancias normales. De hecho, la normativa prevé que se puedan seguir acordando mecanismos de solidaridad a escala bilateral —que no entra a regular—, y respecto a los cuales tan solo exige que mantenga informada a la Comisión⁴². En este contexto, los EMs seguirán teniendo máxima libertad de acción.

Pero con independencia de estas opciones, el sistema desarrolla pormenorizadamente tres escenarios en los que cuales la solidaridad *intraestatal*, a través de contribuciones, va a ser obligatoria. Su carácter vinculante tiene como finalidad poder responder de manera predecible y efectiva a las realidades migratorias cambiantes, y garantizar un reparto equitativo de responsabilidades en consonancia con el Tratado⁴³. Se produce una cierta evolución desde una concepción de la solidaridad como excepción, a entender que este tipo de apoyo debe proporcionarse de forma constante, de manera continuada, permanentemente⁴⁴. Se «normaliza» la solidaridad si bien aún queda circunscrita a lo que el Pacto y los Reglamentos denominan «retos migratorios».

De esta forma, el sistema prevé la aplicación de medidas de solidaridad en el contexto de tres situaciones: a) presión migratoria o riesgo de presión migratoria⁴⁵; b) situación migratoria importante⁴⁶; y c) en situación de crisis

42. *Vid.* Art. 53 Reglamento 2024/1351.

43. Reglamento 2024/1351, considerando 22.

44. Véase el Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 2 y la Propuesta de Reglamento GAM, p. 2.

COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto de Migración y Asilo 2020, p. 2.

45. Reglamento 2024/1351: art. 2.24: «“presión migratoria”, una situación causada por las llegadas por tierra, mar o aire o por las solicitudes de nacionales de terceros países o apátridas que son de tal magnitud que crean obligaciones desproporcionadas para un Estado miembro, teniendo en cuenta la situación general en la Unión, incluso en un sistema de asilo, acogida y migración bien preparado, y que requieren una acción inmediata, en particular contribuciones de solidaridad con arreglo a la parte IV del presente Reglamento; teniendo en cuenta las características específicas de la ubicación geográfica de un Estado miembro, la “presión migratoria” abarca situaciones en las que se produce una gran cantidad de llegadas de nacionales de terceros países o apátridas o un riesgo de que se produzcan dichas llegadas, también cuando dichas llegadas tengan lugar tras desembarcos recurrentes tras operaciones de búsqueda y salvamento, o de movimientos no autorizados de nacionales de terceros países o apátridas entre los Estados miembros».

46. Reglamento 2024/1351: art. 2.25: «“situación migratoria importante”, una situación diferente de la presión migratoria en la que el efecto acumulado de las llegadas anuales actuales y anteriores de nacionales de terceros países o apátridas hace que un sistema de asilo, acogida y migración bien preparado alcance los límites de su capacidad».

o fuerza mayor, en cuyo caso se adoptarían medidas reforzadas de solidaridad y apoyo, reguladas por el Reglamento 2024/1359⁴⁷.

La solidaridad se concibe, pues, para situaciones en las que el efecto acumulado de las llegadas hace que el sistema de asilo, acogida y migración alcance los límites de su capacidad; o aquellas en que las llegadas son de tal magnitud que crean obligaciones desproporcionadas para un EM, incluso en un sistema de asilo, acogida y migración bien preparado; y más grave, cuando se da un situación excepcional de llegadas masivas de tal naturaleza y magnitud que hagan que el sistema bien preparado de asilo, acogida, de protección de menores o retorno deje de ser operativo, hasta el punto que puede haber consecuencias graves para el funcionamiento del SECA.

Qué significa «efecto acumulado», «obligaciones desproporcionadas», «situación excepcional de llegadas masivas» o cómo medir cuando un sistema de asilo, acogida y migración alcanza los «límites de su capacidad» o «deja de ser operativo» son cuestiones que quedan sin respuesta. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados cuya definición queda a discreción de las Instituciones y que se suman a los ya previstos en la Directiva 2001/55, que podría ser aplicable igualmente⁴⁸, así como las medidas del art. 78.3 TFUE, en casos de afluencia repentina, cuyo «riesgo» ni siquiera se hubiera podido prever. Los casos de «llegadas constantes» de nacionales de terceros países y apátridas al territorio de un EM, tras operaciones de búsqueda y

47. Reglamento 2024/1359: art. 1.4: «A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por situación de crisis: a) una situación excepcional de llegadas masivas de nacionales de terceros países o apátridas a un Estado miembro por tierra, aire o mar —incluidas las personas que hayan sido desembarcadas tras operaciones de búsqueda y salvamento—, de tal naturaleza y magnitud, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la población, el PIB y factores geográficos específicos del Estado miembro, como el tamaño del territorio, que hagan que el sistema bien preparado de asilo, acogida, incluidos los servicios de protección de menores, o retorno del Estado miembro deje de ser operativo —por ejemplo como resultado de un problema a escala local o regional— hasta tal punto que pueda haber consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, o b) una situación de instrumentalización en la que un tercer país o un agente no estatal hostil fomente o facilite el desplazamiento de nacionales de terceros países o apátridas a las fronteras exteriores o a un Estado miembro, con el objetivo de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y en la que tales acciones pueden poner en peligro funciones esenciales de un Estado miembro, como el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional».

48. En el considerando 3 del Reglamento 2024/1359 se establece que las medidas adoptadas en contextos de crisis y fuerza mayor son complementarias de las normas establecidas en la Directiva 2001/55/CE del Consejo y que pueden aplicarse de manera simultánea.

salvamento, que estaba previsto como uno de los retos migratorios en el Pacto, se eliminó en la fase final de las negociaciones. No obstante, el artículo 11.3 del Reglamento 2024/1351 incorpora dicha circunstancia, como motivo para considerar que el EM está sujeto a presión migratoria, siempre que dichas llegadas sean de tal magnitud que creen obligaciones desproporcionadas incluso sobre el sistema de asilo, acogida y migración bien preparado del EM de que se trate.

El concepto de «presión migratoria» deja un amplio poder discrecional a la Comisión, al no haber un cálculo basado en el número de llegadas a escala de la Unión. El Reglamento no proporciona ninguna aclaración sobre el umbral mínimo para determinar si un EM está sujeto a presión migratoria. En todo caso, conduce a una base más objetiva que la que se tenía hasta ahora, y por la que los Estados podían afirmar que estaban sobrecargados, sin parámetros imparciales y confiables establecidos⁴⁹.

El Reglamento insiste en la vinculatoriedad de la solidaridad y es lógico, pues no se trata de un favor político, sino una obligación que deriva de los Tratados (art. 80 TFUE). Sin embargo, como vimos en propuestas anteriores, aunque aumenten los escenarios concernidos, su carácter vinculante aún sigue circunscrito a situaciones de excepción. En términos generales, tanto la doctrina como los organismos y organizaciones especializadas han valorado positivamente que haya más circunstancias en que las obligaciones en materia de solidaridad sean vinculantes —o, al menos, vinculante a medias—, sin embargo, la flexibilidad, complejidad y las opciones de escape del sistema son fuertemente criticadas.

De igual forma, tal y como viene siendo habitual en la conformación histórica de las obligaciones en materia de solidaridad en el SECA, todo debate en torno a la aplicación efectiva del principio de solidaridad va de la mano de la responsabilidad de los países que conforman la frontera exterior y ese es otro hándicap de la nueva normativa adoptada. Efectivamente, a cambio de una solidaridad medio obligatoria y solo en circunstancias especiales (los retos migratorios explicados), la normativa incorpora un aumento considerable de las obligaciones que deben atender los países de primera entrada —como ya ocurría con la propuesta de reforma de 2016—. Con ello se plantea uno de los grandes dilemas de la formalización de la solidaridad en el SECA, este es, de qué manera incorporar obligaciones específicas

49. ECRE. ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) no 604/2013. 2024, p. 11.

vinculantes en materia de solidaridad sin que ello suponga un aumento desproporcionado de las responsabilidades de los países de llegada. Dicho de otra forma, cómo respetar el exigido equilibrio entre solidaridad y responsabilidad.

Si se hace una lectura en retrospectiva de las diferentes propuestas normativas presentadas hasta el momento (véase el apartado 1 de este Capítulo Tercero), a medida que la solidaridad ha ido ganando en certidumbre y vinculabilidad, se han incrementado, de manera exponencial, las responsabilidades de los países de primera llegada, respecto a las personas solicitantes de protección, lo que ha venido a denominarse «los costes ocultos» de la solidaridad⁵⁰. En la actualidad, la responsabilidad de los países de primera entrada, respecto de las personas solicitantes de protección internacional, es obligatoria y prácticamente permanente. Dicha responsabilidad, sin embargo, es «compensada» con una solidaridad medio obligatoria y a la carta. En palabras de Pardo, como la realidad nos indica, a veces, de forma trágica esta situación no parece sostenible⁵¹.

Más allá de los debates sobre cómo conseguir ese supuesto equilibrio, no se puede pasar por alto que estas cuestiones configuran una concepción de la solidaridad interestatal en materia de asilo avocada a tener la doble vocación de ser una manera de «compensar» los desequilibrios propios del sistema Dublín y de «amortiguar» los excesos en materia de responsabilidad⁵². No parece que esta lectura de la solidaridad sea conforme con la que se desprende del artículo 80 TFUE.

4. GOBERNANZA Y CONFORMACIÓN DEL CONTINGENTE ANUAL DE SOLIDARIDAD

El principal instrumento de respuesta de solidaridad para los EMs es el contingente anual de solidaridad (art. 56). En ese contingente se incluyen las contribuciones prometidas por los EMs durante la reunión del Foro de alto nivel, sobre la base de las necesidades establecidas en la propuesta de

50. MORENO-LAX, Violeta, «A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment», *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, *op. cit.*

51. PARDO, José Luis, *El Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la Posición Española*, Real Instituto Elcano, *ARI*, 125/2020, 5 noviembre 2020, p. 6.

52. Coincide, con otros términos: ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on Asylum and Migration Management. Febrero, 2021, p. 51.

la Comisión, y que se distribuirán para ayudar a aquellos países que se enfrenten a una situación de presión migratoria.

El mecanismo se concibe de manera que, una vez detectadas las necesidades (debe existir una previsión basada en informes), las medidas de solidaridad estén previamente definidas y a disposición de los Estados que puedan requerirlas, con un procedimiento de activación dotado de la suficiente celeridad y en el que se hayan previsto con antelación qué contribuciones solidarias va a aportar cada Estado. Se trata así de superar las iniciativas bilaterales o multilaterales *ad hoc* que se habían habilitado hasta ahora, en estos casos, y que no solo adolecían de la suficiente transparencia, sino también de la previsión, presteza y adecuación a las necesidades detectadas (Capítulo Segundo). Cuando se produzca una circunstancia de presión migratoria o el riesgo de la misma, no habrá que negociar *ad hoc* quién y de qué manera contribuye, sino que ese contingente de solidaridad debe estar delimitado previamente, en función de las potenciales necesidades detectadas en el Informe europeo anual sobre asilo y migración, que da lugar al denominado «ciclo anual de gestión de la migración». Tal y como ha indicado la Comisión, por primera vez, la Unión dispondrá de un mecanismo de solidaridad permanente, que asegurará que ningún EM sometido a presión se quede solo y que todos contribuyan⁵³.

Cada año, habría, pues, dos decisiones clave que adoptar, por parte de las Instituciones, con la participación de órganos intergubernamentales (Foro de alto nivel de la UE sobre solidaridad) y de carácter técnico (Foro de nivel técnico de la UE sobre solidaridad⁵⁴ y coordinador de la UE sobre solidaridad⁵⁵), que conforman la gobernanza de la solidaridad, en el marco de dicho ciclo anual de la gestión de la migración.

53. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo. COM (2024) 251 final. Bruselas, 12.6.2024, p. 3

54. El Foro está compuesto por representantes de las autoridades pertinentes de los EMs (y países asociados) y presidido por el Coordinador de la UE para la solidaridad, en nombre de la Comisión. Tiene como finalidad hacer operativo el mecanismo de solidaridad y responder a las necesidades de solidaridad mediante las contribuciones que se hayan determinado. Se reunirá periódicamente y, en particular, cuando un EM beneficiario informe sobre su intención de hacer uso del contingente (art. 14).

55. Se trata de un órgano nombrado por la Comisión que dispondrá de oficina propia y los recursos financieros y humanos necesarios para desempeñar eficazmente sus funciones. De conformidad con el art. 15 del Reglamento: a) apoyará las actividades relacionadas con reubicaciones desde el Estado miembro beneficiario hacia el Estado



ESTUDIOS

Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

La ausencia de solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea en la acogida de personas solicitantes de protección internacional se ha situado en el centro del debate jurídico y político de los últimos años, revelándose como uno de los principales desafíos para la legitimidad del propio proyecto de integración. Este libro examina el principio de solidaridad en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo, con especial atención a su configuración jurídica, su limitada implementación práctica y sus tensiones estructurales. Aunque formalmente consagrado en el artículo 80 del TFUE, el principio ha sido aplicado de forma fragmentaria, voluntaria y reactiva, sin consolidarse en una estructura común, estable y previsible de reparto equitativo de responsabilidades. La obra analiza la reubicación como forma de *solidaridad para la acogida* y evalúa las principales experiencias de aplicación práctica llevadas a cabo en el seno de la Unión desde 2014 hasta la actualidad, así como su redefinición en el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, el intento más ambicioso de los últimos años de convertir la solidaridad en un instrumento efectivo del sistema. El estudio aborda así uno de los retos fundamentales del proyecto europeo: transformar la solidaridad en un principio operativo, jurídicamente exigible y coherente con el derecho de asilo y el principio de no devolución.

ISBN: 978-84-1309-146-4



EN-02802005



GA-20050100