

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO **C**

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Asuntos Constitucionales

Justicia, Libertad y Seguridad

Igualdad de Género

Asuntos Jurídicos y Parlamentarios

Peticiones



**APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80 DEL TFUE
relativo al principio de solidaridad y de
reparto equitativo de la responsabilidad
entre los Estados miembros, también en el
aspecto financiero,
en el ámbito de los controles en las
fronteras, el asilo y la inmigración**

ESTUDIO



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO C: DERECHOS DE LOS
CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80 DEL TFUE

**relativo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad
entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero,
en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración**

ESTUDIO

Resumen

En el presente estudio se examinan el ámbito de aplicación y las implicaciones del artículo 80 del TFUE, relativo al principio de solidaridad en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración. Se analizan las fuentes primarias y secundarias del derecho europeo a fin de identificar las obligaciones y jurisdicción que implica dicho artículo. Asimismo se exponen los resultados de un cuestionario formulado a altos funcionarios de la UE para recopilar sus puntos de vista sobre el ámbito y el posible modo de aplicación del artículo 80 del TFUE. En las conclusiones del estudio se esbozan algunas soluciones prácticas para aplicar los nuevos mecanismos de solidaridad en el ámbito de las políticas de inmigración y asilo de la UE.

El presente documento ha sido solicitado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo

AUTORES

Por parte de Eurasyllum Ltd:

Investigación y redacción del informe:

Prof. Dr. Dirk Vanheule (Director del proyecto)

Dra. Joanne van Selm

Dra. Christina Boswell

Garantía de calidad:

Solon Ardittis

ADMINISTRADORA RESPONSABLE

Cristina Castagnoli

Administradora

DG IPOL, Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos

Constitucionales

Parlamento Europeo

1047 Bruselas

Correo electrónico: UUcristina.castagnoli@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN

ACERCA DEL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a este boletín, diríjase a:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado en abril de 2011.

Bruselas, © Parlamento Europeo, 2011.

El presente documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le remita un ejemplar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	27
1. ANÁLISIS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80 DEL TFUE	29
1.1. La solidaridad y la cooperación en el derecho de la Unión Europea	29
1.2. Orígenes del artículo 80 del TFUE	34
1.3. Ámbito de aplicación del artículo 80 del TFUE	39
2. LA SOLIDARIDAD, DE LA TEORÍA A LA REALIDAD	42
2.1. Motivos para el reparto de responsabilidades y la solidaridad	42
2.2. Tipos de reparto de responsabilidades	44
2.3. Ámbitos incluidos	47
2.3.1. Control de las fronteras exteriores	47
2.3.2. Política de inmigración	50
2.4. Solidaridad y reparto de responsabilidades en las políticas de la UE	68
2.4.1. Solidaridad y reparto de responsabilidades en los instrumentos de las políticas	69
2.4.2. Otras expresiones de solidaridad y reparto de responsabilidades	84
2.4.3. La solidaridad y el reparto de responsabilidades en la práctica: Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013	87
3. PUNTOS DE VISTA Y VISIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y OTRAS PARTES INTERESADAS INTERNACIONALES IMPORTANTES	88
3.1. Introducción	88
3.2. Problemas institucionales para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades	89
3.3. Gestión de fronteras	99
3.4. Asilo y protección	103
3.5. Inmigración	108
4. CONCLUSIONES	111
4.1. Principios generales	111
4.2. Aspectos institucionales	113
4.3. Ámbitos políticos concretos	115
4.3.1. Control de las fronteras	115
4.3.2. Derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros	120
4.3.3. Inmigración y residencia ilegales	121
4.3.4. Lucha contra la trata de personas	121
4.3.5. Integración de nacionales de terceros países	122
4.3.6. Observaciones finales	123

ANEXO I:	LISTA DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS*	124
ANEXO II:	CUESTIONARIO PARA LOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS	127
ANEXO III:	CUESTIONARIO PARA LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	135

RESUMEN

Contexto y finalidades del estudio

El Artículo 80 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece:

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.

La finalidad del presente estudio es identificar y examinar las implicaciones, ámbito de aplicación y perspectivas de este nuevo artículo 80 y ofrecer ideas informadas y orientaciones prácticas sobre sus posibles modos de aplicación. Este estudio trasciende análisis anteriores de la solidaridad al interior de la UE en el ámbito de la política de asilo y refugiados, y abarca otros ámbitos relacionados con los controles en las fronteras y la migración irregular, el tráfico de seres humanos, la inmigración y la integración.

Contenido y metodología

La *primera parte* del informe explora las implicaciones legales del artículo 80 y se basa en fuentes primarias y secundarias del derecho europeo. La *segunda parte* aborda la pertinencia y viabilidad legal y política de diversas propuestas para la aplicación de este artículo. Este análisis se organiza en torno a dos elementos: la identificación de los objetivos teóricos, incentivos y obstáculos para el reparto de responsabilidades al interior de la UE, y un inventario de posibles ámbitos y modos de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. En la *tercera parte* se analizan los resultados de un cuestionario al que debían responder (personalmente o por teléfono) altos funcionarios de los Estados miembros, instituciones de la UE, organizaciones internacionales y ONG. La *cuarta parte* concluye el estudio y se basa en todas las conclusiones clave de los elementos teóricos y empíricos de la investigación, esboza algunas ideas para la aplicación de los mecanismos de solidaridad en el ámbito de las políticas europeas de inmigración y asilo, incluida su aplicación a los retos fronterizos y de protección procedentes de África del Norte.

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80 DEL TFUE

1. La solidaridad y la cooperación en el derecho de la Unión Europea

La solidaridad, que es una característica constante del derecho de la UE, desempeña distintos papeles en diferentes ámbitos, desde el constitucional-institucional hasta funciones más concretas. El texto del artículo 80 del TFUE pone de manifiesto que, en este caso, se trata del papel institucional de la solidaridad, es decir, la solidaridad entre la UE y los Estados miembros con el fin de permitir que todos alcancen los objetivos del Tratado. La solidaridad es un medio activo para hacer realidad el Tratado, que refuerza la cohesión económica y social dentro de la UE.

El Tratado de Lisboa reafirma el principio de solidaridad. En comparación con el artículo 10 del TCE, el artículo 4, apartado 3 del TUE introduce dos modificaciones: la idea de «respeto mutuo», que implica que las instituciones no deben transgredir las prerrogativas de otras instituciones, y la obligación de cooperación, que se aplica a las «misiones derivadas de los Tratados», con lo que establece una obligación menos definida que la que se desprende del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del TCE¹.

El TEJ reconoce desde hace mucho tiempo que la solidaridad basada en la confianza mutua entre los Estados miembros es un principio general que se deriva de la naturaleza de las Comunidades y del principio de cooperación leal entre las instituciones de la CE y los Estados miembros. Una obligación de cooperar implica algo más que el cumplimiento de obligaciones concretas establecidas en el derecho comunitario, pues significa tomar todas las medidas necesarias a corto plazo cuando la Comunidad no haya adoptado una legislación en un ámbito contemplado en un Tratado.

Las obligaciones positivas del artículo 4, apartado 3 del TUE tienen importantes consecuencias para el ámbito de las fronteras, el asilo y la inmigración. Los Estados miembros deben cumplir sus obligaciones, derivadas del TFUE y de la legislación derivada de éste, con fuerza imperativa, especificidad, precisión y claridad². Las prácticas administrativas no son suficientes por sí mismas. La solidaridad incluye como mínimo esta obligación de cooperación a través de la aplicación, ejecución y sanción de las infracciones de la legislación de la UE.

2. Orígenes del artículo 80 del TFUE

El artículo 80 del TFUE tiene su origen en las deliberaciones de la Convención Europea que dieron lugar al proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, en el que se inspiró el Tratado de Lisboa.

La solidaridad se menciona en relación con el asilo, los refugiados y las personas desplazadas en el documento de trabajo preparatorio para el Grupo de trabajo X «Libertades, seguridad y justicia». Una de las tres preguntas básicas en el ámbito de esta política era³:

Se propone consagrar en el Tratado constitucional el principio de solidaridad entre los Estados miembros, que implica en particular un equilibrio justo en el reparto de

¹ Chalmers, Davies y Monties, *European Union Law* (2010), p. 223-224.

² TEJ, C-159/99, Comisión c. Italia, (2001) Rec. I-4007.

³ Grupo de trabajo X de la Convención, documento de trabajo 05, «Possible ways forward for the working group», p. 3.

responsabilidades; ¿debe expresarse este principio como un principio general aplicable a las políticas de asilo, inmigración y control de fronteras?

El concepto de reparto de responsabilidades se extendió del ámbito del asilo a las políticas de migración y gestión de fronteras. Esta extensión no se cuestionó en los debates y muchos la recibieron favorablemente.

Una de las recomendaciones del grupo fue establecer una base legal para el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades⁴. La mayoría de los oradores que intervinieron en el debate del pleno aprobaron las recomendaciones sobre las políticas de asilo, inmigración, control de fronteras y visados, incluida la inclusión de un principio general de solidaridad entre los Estados miembros⁵.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el Tratado de Lisboa

La Mesa propuso la inclusión de un artículo en el que se estableciera un principio de solidaridad:

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 de las disposiciones del presente Capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.

La serie de enmiendas propuestas indica las diversas ideas sobre el concepto de solidaridad. Algunos pidieron la *omisión* del principio de solidaridad, omisión que, obviamente, no fue aceptada. La aplicabilidad de la solidaridad en materia de inmigración fue cuestionada de manera menos radical y se propuso limitarla a los controles en las fronteras y el asilo, «ya que este principio parece impracticable en este ámbito concreto» de la inmigración⁶.

Otras propuestas pretendían que la solidaridad figurara como principio subyacente que debería reflejarse mediante la inclusión de mecanismos financieros en las políticas cuando resultar conveniente⁷; suprimir la frase «también en el aspecto financiero» por temor a que se interpretara como una base legal para cuestionar los procedimientos presupuestarios ordinarios de la UE o para pedir una financiación nacional de las acciones comunitarias en estos ámbitos⁸; limitarla a la solidaridad financiera⁹ y excluir explícitamente el traslado¹⁰. Algunos pidieron una descripción más amplia de la solidaridad¹¹.

⁴ Informe final del Grupo de trabajo X «Libertad, seguridad y justicia» de la Convención, CONV 426/02 (2 de diciembre de 2002), p. 4.

⁵ Informe resumido relativo a la sesión plenaria de la Convención Europea – 5 y 6 de diciembre de 2002, CONV 449/02.

⁶ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Poul Schlüter.

⁷ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por el señor Hain con el apoyo de Lord Tomlinson; propuesta de enmienda al artículo 164 presentada por el señor Hain.

⁸ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Lena Hjelm-Wallén *et al.*

⁹ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Dominique de Villepin.

¹⁰ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Teija Tiilikainen *et al.*; Propuesta de enmienda al artículo 164 presentada por Teija Tiilikainen *et al.*

¹¹ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Gianfranco Fini.

Finalmente, el artículo III-169 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa quedó así:

Las políticas de la Unión mencionadas en la presente sección 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 de la presente Sección contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.

Con la excepción de la sustitución de la palabra «sección» por «capítulo», esta fórmula se mantuvo en el Tratado de Lisboa en el nuevo artículo 63 *ter*, que finalmente constituye el artículo 80 del TFUE¹².

3. Ámbito de aplicación del artículo 80 del TFUE

El artículo 80 del TFUE se aplica tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros en lo referente a todas las materias incluidas en el ámbito de las políticas de gestión de fronteras, asilo e inmigración, la solidaridad figura como un concepto general y el reparto de responsabilidades es una expresión de esta solidaridad.

Para que la solidaridad y el reparto de responsabilidades sean eficaces es necesario adoptar otras medidas (legislativas o políticas). Los conceptos de «solidaridad» y «reparto equitativo de responsabilidades» no se definen en cuanto a sus objetivos o las normas necesarias para lograrlos. Un planteamiento basado en los Estados miembros para comprender estos conceptos implicaría un reparto de responsabilidades en las políticas de gestión de fronteras, inmigración y asilo de la UE. No resulta fácil cuantificar la equidad. Las necesidades e intereses Estados miembros serían un elemento importante para ello, pero no coinciden necesariamente con los objetivos de las políticas de la UE, los cuales también varían entre un ámbito y otro.

Las medidas de solidaridad deben adoptarse «[c]ada vez que sea necesario» en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Podría argumentarse que para formular políticas en estos ámbitos es necesario un doble análisis: 1) determinar si se requieren medidas de la Unión en el ámbito de que se trate (artículos 77 a 79 del TFUE), y 2) determinar si los Estados miembros podrán aplicarlas por sí mismos o si serán necesarias otras medidas de solidaridad. Al parecer, la lealtad que se espera de los Estados miembros al aplicar las políticas de la UE no es suficiente; si se requiere solidaridad, puede ser necesaria la acción de la Unión.

¹² Los artículos 2 y 65 del Tratado de Lisboa añaden un capítulo sobre Políticas relativas a los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración al TFUE modificado.

CAPÍTULO 2: LA SOLIDARIDAD, DE LA TEORÍA A LA REALIDAD

1. Motivos para el reparto de responsabilidades y la solidaridad

Tanto en la práctica como en los estudios publicados hasta ahora, la solidaridad y el reparto de responsabilidades en el ámbito de la inmigración y el asilo se han concentrado principalmente en los refugiados y las personas desplazadas¹³. Los Estados que reciben un gran número de estas personas intentan repartir responsabilidades por razones financieras, administrativas, sociales y políticas que resultan obvias. Otros Estados también pueden tener motivos lógicos para participar en un régimen que implica que los refugiados o el coste de su acogida, se distribuirían de acuerdo con criterios independientes (al menos en parte) de las políticas nacionales. Los Estados podrían considerar que este sistema constituye un **seguro** para estabilizar las expectativas en materia de números y coste. Dicho sistema también podría contribuir a **evitar medidas unilaterales perjudiciales** para reducir cargas, en las que los Estados miembros entrarían en una espiral descendente de políticas cada vez más restrictivas, en las que el cierre de las fronteras de un Estado trasladaría los problemas a su vecino. En el peor de los supuestos, las medidas unilaterales pueden implicar la reintroducción de los controles en las fronteras al interior de la UE, lo que podría ser perjudicial para la protección de los refugiados, desestabilizar los sistemas políticos de los estados miembros e ir en detrimento de las disposiciones relativas a la libre circulación de personas en la UE, en caso de que se volvieran a introducir dichos controles.

Los Estados también pueden tener interés en colaborar por cuestiones más amplias de **solidaridad y cooperación mutua**. En muchos ámbitos de las políticas de la UE, los Estados miembros redistribuyen recursos para prestar ayuda a los menos ricos o con menos capacidades, o bien a quienes sufren crisis exógenas, lo que constituye una parte fundamental de la cooperación europea desde sus principios. Esta distribución no tiene lugar simplemente por motivos altruistas, sino que puede tener un efecto beneficioso para la prosperidad y seguridad regional, con externalidades positivas para todos los Estados miembros. Todo ello plantea igualmente la protección de los refugiados como un «bien público internacional», mediante el cual un país protege a los refugiados y produce efectos positivos en general para otros países¹⁴.

Desde una perspectiva histórica se considera que el asilo debe ser objeto de un reparto de responsabilidades porque la acogida y protección de personas desplazadas es considerado como una carga para los países de acogida, la cual puede producirse inesperadamente y a gran escala, causando graves problemas a estos países. La geografía desempeña un papel muy importante en la elección del destino de los solicitantes de asilo, lo que significa que las razones de una afluencia masiva están fuera del control del país que los recibe, y la protección de las personas desplazadas se considera un acto positivo, incluso necesario,

¹³ Betts, A, Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 274-296; Boswell, C. (2001). Spreading the "Costs" of Asylum in Europe: Lessons from the UK and German Experience. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 316-335; Noll, G., Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003); 236-252; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(Special Issue), 253 – 273; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 – 273; van Selm-Thorburn, J. *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis* Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1998.

¹⁴ Suhrke, A, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4) (1998), 399-400.

desde una óptica ética y normativa, lo que implica que los costes no pueden ni deben reducirse considerablemente.

Estos factores hacen que el asilo y el desplazamiento forzoso sean candidatos obvios para las medidas de solidaridad, pero esto no es necesariamente así en otros ámbitos de la gestión de la inmigración. Si bien puede parecer intuitivamente lógico que el reparto de responsabilidades se aplique a la inmigración y al asilo, un examen de los posibles mecanismos y criterios para ello pone de manifiesto su complejidad.

2. Tipos de reparto de responsabilidades

En primer lugar, ¿debe un sistema de reparto abordar las **causas** o los **efectos** de las diferencias en la distribución de la carga? Un sistema que aborde las causas intentaría ajustar los factores que influyen en la manera en que se distribuye la carga, establecer igualdad de condiciones en todos los Estados miembros y dar lugar a un reparto más equitativo. Un sistema para abordar los efectos puede implicar la dispersión física o el reasentamiento de las personas desplazadas o refugiados, o contemplar transferencias financieras entre países para compensar a aquellos que soportan una carga mayor. Este sistema no se ha aplicado de forma sistemática hasta ahora en el reparto de responsabilidades al interior de la UE. Un sistema de reparto de cargas también puede implicar elementos de ambos tipos de (re)distribución. El Fondo Europeo para los Refugiados distribuye recursos en función del número de solicitantes de asilo recibidos (efectos) y ayuda a los Estados con instalaciones menos desarrolladas para recibir y proteger a los refugiados (causas).

En segundo lugar, ¿de acuerdo con qué principios o criterios debe repartirse la carga? ¿Deben basarse estos en la **justicia** o en los **resultados**? Los sistemas basados en la justicia utilizan indicadores estáticos, como el PIB, la población o el tamaño del territorio del país de acogida para compensar a los países que reciben más de los que le corresponden, como una cuestión de equidad. Los indicadores basados en resultados se preocupan más de las consecuencias de la recepción de los refugiados o solicitantes de asilo, como las repercusiones que tiene su acogida y asistencia sobre la estabilidad o las relaciones interétnicas. Muchos sistemas nacionales de dispersión de solicitantes de asilo se ocupan ante todo de consideraciones basadas en los resultados; así, el sistema británico se introdujo para reducir las presiones sobre la vivienda y los servicios sociales de Londres.

Muchas propuestas de sistemas de reparto de responsabilidades recogen tanto elementos de justicia como consideraciones basadas en los resultados, pero la distinción conceptual es importante, pues tiene implicaciones para la pauta de reparto elegida, así como para la carga que debe distribuirse.

En tercer lugar, ¿qué clase de costes o «cargas» debe incluirse en los regímenes de (re)distribución? Existen **costes directos**, **indirectos** e **intangibles**. Los costes directos son los incurridos por la acogida de refugiados o solicitantes de asilo. Los costes indirectos son tangibles, pero no pueden medirse directamente o registrarse de forma explícita, y corren a cargo de la sociedad y los servicios públicos de acogida, por ejemplo, la prestación de servicios sanitarios o educativos. Los costes intangibles son más difusos, por ejemplo, las repercusiones en las relaciones interétnicas o el apoyo a partidos políticos extremistas.

En cuarto lugar, existe una distinción entre **redistribución financiera** (transferencias pecuniarias) y **redistribución en especie** (la dispersión o traslado de refugiados o personas desplazadas). En otros ámbitos de la gestión de la inmigración podríamos incluir la intervención de equipos o personal especializado para ayudar en los controles en las

fronteras o internos, luchar contra la delincuencia organizada o construir instalaciones de acogida o detención.

Por último, un sistema puede ser **unidimensional** (basado en la redistribución de un conjunto único o reducido de costes) o **multidimensional** (que implica la redistribución de una serie de diferentes costes, incluso de distintos sectores).

3. Ámbitos incluidos

El asilo se ha incluido en informes anteriores¹⁵ y se menciona más arriba. A continuación se expone la forma en que el análisis antes expuesto podría aplicarse a los controles en las fronteras y la inmigración.

Control de las fronteras exteriores

Motivos del reparto de responsabilidades

En algunos casos, los Estados miembros pueden considerar la cooperación en este ámbito como una póliza de seguro para protegerse de las fluctuaciones en las rutas preferidas para la entrada irregular en la UE. Sin embargo, la geografía hace que algunos Estados miembros no se vean afectados relativamente por dichas fluctuaciones. La necesidad de evitar medidas unilaterales perjudiciales solo se aplica de modo marginal en el caso del control de fronteras. No obstante, la promoción de la estabilidad colectiva por medio de la cooperación mutua puede ser un importante motivo para el reparto de responsabilidades en este ámbito. La entrada irregular de inmigrantes a un Estado miembro puede tener considerables efectos secundarios en otros países.

Tipos de reparto de responsabilidades

En este ámbito, «responsabilidad» significa la obligación de asumir los costes relacionados con el refuerzo de las fronteras exteriores (**causas**) o incurridos debido a las deficiencias de dichas fronteras (**efectos**). Cualquier sistema de solidaridad en la gestión de las fronteras debe ir dirigido a las causas, es decir, debe intentar evitar la entrada ilegal por medio de controles más estrictos. Es posible que cualquier reparto significativo de la carga que representan **las consecuencias** de las deficiencias de las fronteras exteriores (por ejemplo, el reparto de los costes de la acogida, detención o deportación de inmigrantes ilegales) encierre el riesgo de reducir los incentivos para que el Estado miembro beneficiario intensifique sus controles en las fronteras, y debe evitarse salvo en caso de una afluencia masiva de inmigrantes irregulares. Los sistemas de reparto de responsabilidades en las fronteras deben basarse tanto en la **justicia** como en los **resultados**, pues la geografía provoca una gran parte de las diferencias existentes, pero el objetivo del reparto de cargas en este ámbito no es una distribución equitativa de los costes, sino más bien su reducción, que es lo más importante.

Es probable que la mayoría de los costes derivados de la gestión de fronteras sean **directos**, es decir, el empleo de personal y equipo, y la construcción de infraestructuras. Asimismo existe una serie de costes **indirectos** e **intangibles** relacionados con la acogida,

¹⁵ Estudio del PE, «What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?», enero de 2010, PE 419.620; Estudio de la CE, «Study On The Feasibility Of Establishing A Mechanism For The Relocation Of Beneficiaries Of International Protection», julio de 2010, JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056.

trato posterior y efectos socioeconómicos de los inmigrantes irregulares, pero estos costes resultan polémicos y pueden compensarse mediante los beneficios indirectos e intangibles asociados a la recepción de un mayor número de dichos inmigrantes.

Los mecanismos de reparto de costes pueden ser **financieros** o **en especie**, ya sea a través de una línea presupuestaria asignada a los Estados miembros que se enfrentan a problemas fronterizos especialmente costosos o bien la formación de guardias fronterizos, el despliegue de personal en caso de emergencia (RABIT) o el suministro de equipo. Estas formas de transferencias ya se realizan en el contexto de la agencia Frontex.

Política de inmigración

Condiciones de entrada y residencia

En el caso de los **inmigrantes laborales**, al parecer habría que mantener las competencias e intereses nacionales, y puede llevarse a cabo cierta armonización de principios, pero no de las decisiones de admisión¹⁶. Sin embargo, si se desea interpretar positivamente la solidaridad, el objetivo podría ser una política común de inmigración caracterizada por la gestión eficiente de los flujos y el trato justo de los nacionales de terceros países. De este modo, a solidaridad tendría por objetivo maximizar los beneficios de la inmigración. No obstante, esta parece más bien una posibilidad teórica que una necesidad práctica.

Por definición, la **reunificación familiar** tiene que implicar el traslado al país en que reside el miembro de la familia, por lo que no podría ser objeto de un programa de dispersión física a otro Estado miembro. Asimismo, todas las «cargas» (si podemos utilizar este término) deberían distribuirse de forma equitativa y uniforme, por lo que no puede haber una afluencia masiva o diferencias pronunciadas en la **distribución de los costes entre los distintos países, y por consiguiente éste no parece constituir** un ámbito adecuado para algún tipo de reparto de cargas.

Derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros

Podría contemplarse un sistema de reparto de responsabilidades en el ámbito de los derechos de los nacionales de terceros países (NTP), basado en dos posibles factores: el deseo de aumentar la estabilidad colectiva y mejorar las relaciones interétnicas, y la intención de impedir que los NTP acudan a diversos países en busca de las condiciones más favorables a través del ejercicio de sus derechos de movilidad al interior de la UE. Dicho sistema podría tener por principal objetivo reducir las diferencias de derechos y prestaciones para los NTP entre un Estado miembro y otro, y adoptar normas que promuevan la integración. El principal instrumento para el reparto de responsabilidades sería la convergencia de las legislaciones *a un nivel superior*. Asimismo se pueden avanzar argumentos a favor de ofrecer ayudas complementarios a los Estados miembros que tienen estructuras menos desarrolladas para garantizar los derechos y prestaciones de los NTP. Dicho sistema podría cubrir los costes directos y la distribución se gestionaría a través de un fondo para financiar los programas seleccionados. No existen argumentos convincentes a favor de un sistema de reparto de responsabilidades basado en el número de NTP en

¹⁶ Una excepción podrían ser las disposiciones que permiten la libre circulación de las personas admitidas por medio de estos regímenes una vez que han residido legalmente en un Estado miembro durante un período determinado. Véase más abajo la libre circulación de nacionales de terceros países (NTP).

cada Estado miembro, dado que dichos inmigrantes pueden brindar beneficios y no solo causar costes, y que en la mayoría de los casos la decisión de permitirles permanecer en el país fue un acto voluntario del país de acogida.

Inmigración y residencia ilegales

En el artículo 79, apartado 2, letra c) del TFUE se establece que deberán adoptarse medidas en el ámbito de la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.

La Directiva de retorno de 2008 se ocupa del ámbito concreto de la *expulsión y repatriación de residentes ilegales* y establece procedimientos que regulan la expulsión de los inmigrantes irregulares. Esta Directiva es similar a los instrumentos de la política de asilo, que tienen por finalidad establecer normas mínimas en materia de trato y derechos. Sin embargo, una diferencia importante reside en que en el **retorno** no existe una lógica clara para la «igualdad de condiciones», y esta armonización tiene por objetivo garantizar derechos y condiciones de trato mínimos a los retornados, así como difundir buenas prácticas entre los Estados miembros, y no una distribución más equitativa de los costes.

Los costes en este ámbito pueden aumentar debido a la aplicación de la Directiva, pues la mayoría de los gastos incurridos se derivan de la adopción de medidas más estrictas y no más indulgentes. Los aspectos más costosos del retorno son las redadas, la detención y la expulsión forzosa. La adopción de políticas más indulgentes —por ejemplo, un uso menos extendido de la detención— reduciría los costes de los Estados miembros. Una excepción podrían ser las medidas destinadas a que los centros de detención sean humanos y promuevan bienes colectivos. Un fondo para desarrollar las infraestructuras de los centros de detención y expulsión podría contribuir a mejorar el trato que reciben los retornados. Sin embargo, podría resultar polémico que la UE subvencionara la ampliación de los centros de detención, incluso si el objetivo fuera hacer más humanas sus condiciones. Por ese motivo dudamos que sea adecuado introducir disposiciones en materia de reparto de responsabilidades en el ámbito del retorno.

Otros aspectos de la inmigración y residencia ilegales que podrían ser objeto de medidas de reparto de responsabilidades serían diversos tipos de controles internos de inmigrantes ilegales, como el control de sus documentos de identidad, sanciones a empleadores y medidas para evitar el acceso no autorizado a servicios sociales, de salud, educación y vivienda. Las sanciones a los empleadores ya han sido objetivo de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, que los Estados miembros deben transponer a más tardar el 20 de julio de 2011.

Varias características hacen que las sanciones a los empleadores sea un candidato más plausible para la armonización que el retorno. En primer lugar, el objetivo de la legislación es aumentar el nivel de control que ejercen los Estados miembros, y no establecer normas mínimas; la correcta aplicación de la Directiva puede generar costes adicionales para los Estados miembros; la posibilidad de encontrar un empleo ilegal se reconoce como uno de los factores que determinan la elección del país por parte de los inmigrantes ilegales. Por consiguiente, una armonización de las sanciones impuestas a los empleadores puede crear una mayor igualdad de condiciones entre los Estados miembros y contribuir de este modo a reducir las diferencias en el nivel de la inmigración ilegal.

El principal argumento a favor del reparto de responsabilidades en el ámbito de las sanciones a los empleadores es ayudar a los países con sistemas menos desarrollados a

construir capacidades e introducir políticas y prácticas más sólidas, en particular a los «nuevos» países de inmigración que tienen menos experiencia en el control interno de las migraciones. No es evidente que se existan argumentos similares a favor de otras posibles medidas adoptadas en el ámbito de las inspecciones y controles internos.

Tipos de reparto de responsabilidades

La «carga» de aplicar sanciones a los empleadores consiste en los costes relacionados con la ejecución de los controles establecidos en la legislación común de la UE. Suponiendo que un sistema para compartir estas «cargas» se deba al deseo de reducir este fenómeno en toda la UE, el sistema podría basarse en la consideración de los **efectos** que tienen las diferencias en los costes, y podría intentar influir en las consecuencias (y no las **causas**) que tienen las posibles diferencias en los costes (directos) asociados a la introducción de sanciones para los empleadores. Se trataría de un sistema **basado en los resultados** que intentaría distribuir los recursos de manera a mejorar la ejecución de las sanciones a los empleadores en los distintos Estados miembros a través de transferencias financieras, formación e intercambio de buenas prácticas.

Lucha contra la trata de personas

Tanto la asistencia a las víctimas como la identificación y procesamiento de los autores podrían ser objeto de un reparto de responsabilidades en el ámbito de la trata de personas. La prevención del tráfico encaja en el modelo más clásico de la financiación colectiva por parte de la UE de medidas pertenecientes a la política exterior. En el caso de la asistencia a las víctimas y el procesamiento de los autores, la principal razón de un sistema de reparto de responsabilidades sería alcanzar los objetivos comunes de la UE, es decir, un trato humano de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y una reducción de la trata de personas en toda la UE. No existen argumentos plausibles a favor de un sistema de este tipo basado en una póliza de seguros o con el fin de evitar la búsqueda de las mejores condiciones en distintos países. Cualquier reparto de los costes de la asistencia a las víctimas debería tener por finalidad maximizar el bienestar de estas. En el caso de la identificación y procesamiento judicial de los autores, los criterios para canalizar recursos deberían tener por objetivo aumentar las detenciones y enjuiciar a los autores de estos delitos. Sin embargo, también puede prestarse atención a determinados Estados miembros, ya sea porque son particularmente vulnerables a este tráfico debido a su ubicación geográfica o porque tienen menos recursos o infraestructuras para hacer frente a este problema. Así pues se puede contemplar una mezcla de criterios basados en los resultados y en la justicia para repartir la carga.

En ambos casos es probable que los costes incluidos sean directos. La asistencia a las víctimas de este tráfico puede prestarse por medio de transferencias financieras destinadas a organismos gubernamentales u ONG. La ayuda para luchar contra los traficantes puede adoptar la forma de transferencias financieras o en especie.

Integración de nacionales de terceros países

Las medidas de integración no son un candidato obvio para el reparto de responsabilidades por varias razones. Sin embargo, pueden existir buenos argumentos para que la solidaridad sufrague los costes de los programas de integración como medio para promover el objetivo colectivo de mejorar las relaciones interétnicas en toda la UE. Este motivo implicaría prestar apoyo a programas de integración a fin de lograr el objetivo compartido de la cohesión social. Los sistemas de distribución también podrían tener por finalidad compensar

a los países que se enfrentan a problemas especiales de integración debido a la falta de infraestructuras o de experiencia, o que tienen un PIB per cápita reducido.

Dichos sistemas de reparto de responsabilidades adoptarían la forma de transferencias financieras para sufragar los costes directos de una serie de posibles medidas y programas, de conformidad con las directrices establecidas por la UE (dejando un margen para las variaciones basadas en la situación sociocultural de cada país).

4. Solidaridad y reparto de responsabilidades en las políticas de la UE

La solidaridad y el reparto de responsabilidades en materia de asilo, gestión de fronteras y migración se mencionan en varios contextos antes del Tratado de Lisboa.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 2009, el «Programa de la Haya» de 2004, el Pacto europeo sobre inmigración y asilo de 2008 y el Programa de Estocolmo de 2009 hacen referencia uno al otro y desarrollan gradualmente la solidaridad en el ámbito del asilo hasta convertirla en un principio general en materia de gestión de fronteras, inmigración y asilo. De modo similar, diversas Presidencias han expresado su visión de una mayor solidaridad y cooperación.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la UE han dado expresión al concepto de solidaridad. Las medidas de **gestión de fronteras** incluyen el desarrollo de la Red Europea de Patrullas, la optimización del uso del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores para mejorar las capacidades de los guardias fronterizos y el desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (Eurosur), la introducción de nuevas tecnologías y el ulterior desarrollo de las redes de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros destinados a terceros países y la mejora de su coordinación y cooperación con Frontex. En relación con el **asilo**, el Reglamento de Dublín y los aspectos relativos a la suspensión y la necesidad de medidas «correctivas» o de «emergencia», incluido el traslado, han estado en el centro del debate. A principios de 2011, la llegada de inmigrantes del Norte de África atrajo una especial atención, tanto en lo relativo a la gestión de fronteras como a la cooperación para gestionar una afluencia masiva de ciudadanos tunecinos, libios y de otros países. El Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios contempla la creación de cuatro fondos para reforzar la solidaridad: un Fondo para las Fronteras Exteriores, la prórroga del Fondo Europeo para los Refugiados; un Fondo Europeo para la Integración y un Fondo Europeo para el Retorno.

CAPÍTULO 3: PUNTOS DE VISTA Y VISIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y OTRAS PARTES INTERESADAS INTERNACIONALES IMPORTANTES

1. Introducción

La base para las entrevistas con los funcionarios públicos seleccionados fueron dos cuestionarios¹⁷. Los cuestionarios hacían referencia a los temas mencionados en los Capítulos 1 y 2 relativos a los aspectos institucionales para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, los principales aspectos específicos de las políticas relacionadas con los controles en las fronteras, el asilo, la protección y la inmigración (legal e ilegal), y las implicaciones financieras de la solidaridad.

Se eligieron nueve Estados miembros¹⁸ para presentar un amplio espectro de los diversos planteamientos de la solidaridad. Asimismo se entrevistó a funcionarios de la Comisión Europea, la Comisión LIBE del Parlamento Europeo, la agencia Frontex, el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados. Se observaron divergencias de opinión en casi todas las preguntas formuladas.

2. Problemas institucionales para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades

Los funcionarios de los Estados miembros distinguen entre la relación **legal** y literal entre el **artículo 80 del TFUE y los artículos 77 a 79 del TFUE**, y la relación **política y de políticas** que surge en la realidad. Los funcionarios de la Comisión Europea proponen una distinción entre la solidaridad en el contexto del desarrollo de un sistema común europeo de inmigración y asilo, y la solidaridad ante crisis inmediatas y las solicitudes de ayuda de los distintos Estados miembros. Actualmente, la solidaridad está más relacionada con la respuesta a estas últimas y hasta ahora se ha tratado sobre todo de cuestiones relacionadas con la gestión de fronteras y el asilo.

El concepto legal presenta una **relación limitada**, pues el artículo 80 relativo a la solidaridad y el reparto de responsabilidad se limita a las materias derivadas de los artículos 77 a 79, y podría extender la interpretación de estos artículos. Para algunos, la solidaridad es un principio político de carácter general que puede y debe emplearse en todos los ámbitos.

Se considera que la solidaridad se ha definido de forma deficiente o amplia, ya sea deliberadamente o por confusión. Algunos estiman que las acciones son más importantes, mientras que otros consideran que la inclusión en textos legales reviste una importancia primordial. Un funcionario señaló que la «solidaridad» parece ser más un concepto moral que uno legal.

¹⁷ Véanse los Anexos II y III.

¹⁸ Bélgica, Finlandia, Italia, Letonia, Malta, Polonia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. La lista de los funcionarios entrevistados o que presentaron respuestas por escritos al cuestionario figura en el Anexo I. Todas las personas entrevistadas directamente o por teléfono son expertos, cuyos conocimientos y opiniones están influenciados, como es lógico, por las experiencias de su país u organización, pero no representan la posición oficial de sus Estados miembros u organismos. En este capítulo no se citan directamente a las personas entrevistadas, pero se elaboraron informes sobre sus observaciones, y la responsabilidad por los posibles errores a la hora de presentar dichas observaciones corresponde a los autores del presente estudio.

Algunos funcionarios indicaron que los principios del artículo 80 del TFUE se refieren únicamente a las **acciones de la UE**. Italia indicó que cualquier otra cosa que no sea una acción de la UE relacionada explícitamente con el artículo 80 sería contraria al Tratado, en tanto que funcionarios belgas y británicos señalaron que el reparto de responsabilidades podía ser **bilateral, multilateral o a escala de toda la UE**. Finlandia, Letonia y Polonia afirmaron que el artículo 80 se aplica únicamente a nivel de la UE, pero no excluyen acciones bilaterales o multilaterales entre los Estados miembros.

Las opiniones respecto al **carácter obligatorio o voluntario** de la solidaridad contemplada en el artículo 80 variaban desde los que consideraban que era obligatoria para las instituciones de la UE y voluntarias para los Estados miembros hasta los que pensaban que actualmente es algo obligatorio pero que debería ser voluntario en función del contexto o de la definición y las distinciones legales y políticas.

En cuando a si es **necesario incluir la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en toda la legislación**, algunos dicen que los términos «cada vez que sea necesario» significan que no es obligatorio incluirlos. Otros adoptan una posición más flexible e indican que la solidaridad debería incluirse, pero que podrían utilizarse medidas de compensación si solo puede llegarse a un acuerdo sin ella. El enfoque pragmático de los funcionarios neerlandeses y británicos consiste en decir que la solidaridad debería incluirse de ser necesario, pero que los Estados miembros deben aplicar todos los acuerdos para alcanzar la armonización y la solidaridad en tanto que cuestiones interrelacionadas entre sí. Lo que podríamos denominar países de «primera línea» adoptan una posición más firme, pues Italia considera que el principio de solidaridad debe intervenir necesariamente en la formulación de la legislación de la UE y las actividades nacionales, y Malta estima que el artículo 80 exige la inclusión de la solidaridad.

Varios funcionarios de los Estados miembros estiman que **el papel de otros actores internacionales** resulta muy útil e importante para la aplicar en la práctica los programas, políticas y proyectos de reparto de responsabilidades y de solidaridad. Por lo general y con excepción de la posición concreta del ACNUR, las personas entrevistadas solo conceden un papel consultivo a los otros actores internacionales en el proceso de formulación de las políticas de la UE.

Los Estados miembros y las instituciones consideran que existe una amplia serie de **herramientas** que podrían utilizarse para hacer avanzar la solidaridad. Se requiere un enfoque integral o una caja completa de herramientas para estos complejos temas y se necesitan herramientas diferentes para distintos casos o problemas.

En varias entrevistas se señaló que debe concederse una mayor importancia a la **geografía** a la hora de entender los problemas y elaborar herramientas. En las entrevistas se abordaron igualmente **la legislación, los programas financieros, las agencias y las operaciones centralizadas**.

Se puede considerar que la **legislación** está estrechamente ligada a la solidaridad. Sin embargo, la armonización por sí misma no implica la existencia de solidaridad y, de hecho, la armonización de la legislación puede aumentar la carga que soportan algunos Estados miembros, pues se les puede pedir que hagan un mayor esfuerzo. La eficacia de la legislación en tanto que herramienta para la solidaridad depende en gran medida de lo que señala y si actúa con suficiente rapidez. Incluso cuando se acuerda una legislación, su

aplicación a menudo no es armoniosa, de modo que la solidaridad no solo sería mayor con una mejor legislación, sino también con una aplicación mejor y más coordinada.

Aunque se preguntó a los entrevistados acerca del **coste** de sus sistemas, sobre los costes asociados a la solidaridad y los beneficios o costos financieros del reparto de responsabilidades observados hasta ahora, así como sobre cuestiones similares, ninguno de ellos pudo ofrecer respuestas concretas, ni siquiera estimaciones. Un funcionario de la Comisión señaló que los **instrumentos financieros** son los mejores elementos de solidaridad existentes, pero los Estados miembros destacaron en general que las cantidades de los diversos Fondos son reducidas, se basan más en la motivación que en la compensación, son insuficientes para satisfacer las necesidades y la burocracia hace que resulten poco atractivos.

Asimismo, los funcionarios señalaron la interacción entre las medidas financieras y las medidas en especie, como por ejemplo, el traslado. Algunos consideraban que la solidaridad puede expresarse por medio de cualquiera de ambas, y otros expusieron que los Estados miembros que se enfrentan a una afluencia significativa de refugiados parecen menos interesados en recibir dinero que en recibir ayuda práctica para resolver el problema

Las **agencias** que facilitan la cooperación o solidaridad a nivel de la UE, como Frontex y la OEAA, son relativamente nuevas. Las acciones que Frontex ha realizado hasta ahora se consideran muy prometedoras y la propia agencia se muestra satisfecha en términos generales con las aportaciones que hacen los Estados miembros a sus operaciones y actividades. Las actividades de Frontex no se basan en el artículo 80 del TFUE, que entró en vigor cuando la agencia ya existía. Las agencias operativas, como Frontex y la OEAA, cuentan con presupuestos a los que contribuyen los Estados miembros, lo que representa un coste de la solidaridad, pero no uno que los Estados miembros puedan comparar con los beneficios.

En cuanto a las **operaciones centralizadas**, el experto del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados manifestó que resulta difícil pensar en su realización, y las reacciones de los Estados miembros reflejan este punto de vista.

3. Gestión de fronteras

La necesidad de solidaridad en la gestión de fronteras se deriva de la realidad de la estructura de Schengen y de la supresión de las fronteras interiores, lo que implica que algunos Estados miembros tienen mayores responsabilidades que otros debido a que sus fronteras terrestres o marítimas son más largas, un mayor número de personas cruza las fronteras, tienen vecinos extracomunitarios más o menos «difíciles», etc. Esos Estados miembros tienen que continuar con sus medidas de gestión de fronteras incluso si un menor número de personas cruza las fronteras, ya que las rutas migratorias sufren constantes cambios.

Para los Estados miembros que no tienen fronteras exteriores importantes, el beneficio de que los Estados miembros de «primera línea» lleven a cabo una gestión de fronteras eficaz se refleja en la llegada de un menor número de inmigrantes ilegales. Los beneficios de la solidaridad en temas de gestión de fronteras forman una cadena, de modo que a mayor uniformidad en los controles en las fronteras y la gestión de fronteras, mayor seguridad en las fronteras exteriores. De este modo se puede garantizar mejor la seguridad interna, y los recursos que los Estados miembros utilizaban anteriormente para controlar y proteger sus fronteras y territorio pueden utilizarse a otros fines. Se pueden observar el resultado de un proceso que lleva unos veinte años: uno de los beneficios para los ciudadanos y otras

personas que residen legalmente en la zona de Schengen de la UE es la libre circulación. Sin embargo, el coste de ello lo soportan los Estados miembros meridionales, que sufren una presión migratoria mucho mayor, a la que deben hacer frente en nombre de toda la UE.

Las implicaciones del artículo 80 y de la solidaridad en materia de gestión de fronteras también pueden considerarse delicadas, por lo que constituyen un ámbito difícil. Resulta difícil separar los temas fronterizos de las cuestiones más amplias de la inmigración y el asilo. Los Estados que necesitan ayuda señalan que los Estados a los que se pide su contribución no deberían cuestionar el sistema de asilo y migración existente al otro lado de la frontera, sino resolver el problema real de la llegada de inmigrantes a la frontera o de su intercepción antes de llegar a ellas. Un programa a corto plazo de asistencia en materia de gestión de fronteras podría incluir condiciones a largo plazo. Podría decirse que con ello se logra un «efecto de bola de nieve» en la práctica de la solidaridad, pues la acción en un ámbito genera la necesidad de actuar en otros.

Los Estados miembros se muestran satisfechos en general con la labor de coordinación que ha llevado a cabo **Frontex** hasta ahora, dentro de las limitaciones de su mandato actual (que está siendo revisado). Frontex brinda asistencia centralizada y coordina recursos proporcionados en su totalidad por los Estados miembros, aunque se ha propuesto que esta agencia pueda adquirir su propio material en el futuro (por ejemplo, buques o helicópteros) y lo ponga a disposición de los países que lo necesitan. De este modo se reforzaría el papel de Frontex como actor por derecho propio. Al mismo tiempo, la agencia no puede asumir por sí sola la responsabilidad de la gestión de fronteras, que es tarea de los Estados miembros, si bien en ella se pueden basar las aportaciones de Frontex. Aquellos Estados miembros que han tenido motivos poderosos para recurrir a Frontex sugirieron algunas mejoras, como más flexibilidad en la forma en que Frontex trabaja a nivel operativo, reducir el tiempo de respuesta, una mayor eficiencia y trabajar en otros ámbitos, como expedir documentación a las personas indocumentadas.

En lo que se refiere a los **instrumentos financieros**, al parecer los fondos disponibles no son suficientes para satisfacer las necesidades reales en situaciones de emergencia. El **Fondo para las Fronteras Exteriores** se encarga de las inversiones básicas (coches, edificios); sin embargo, no incluye al personal, lo que podría resultar problemático.

4. Asilo y protección

Al ser similares hasta cierto punto a la cooperación fronteriza, podría decirse que, ante la inexistencia de fronteras interiores, las medidas relativas al asilo y la protección de los refugiados dentro de la UE y la participación más amplia en la protección humanitaria en otros lugares deberían ser necesariamente objeto de solidaridad.

La práctica ha puesto de manifiesto importantes diferencias en la forma en que los Estados miembros cumplen sus obligaciones internacionales en el ámbito de la protección de los refugiados, y se han adoptado cuatro Directivas en un esfuerzo para armonizar y hacer que la situación de los solicitantes de asilo y refugiados sea más «uniforme» en todos los Estados miembro. Algunos funcionarios indicaron que estas medidas, aplicadas correctamente, constituyen una forma de solidaridad. Sin embargo, algunas de estas Directivas han tenido más éxito que otras, y muchas de ellas se aplican de diferente manera. La aplicación podría ser más importante para la solidaridad que llegar a acuerdos.

Algunos de los entrevistados cuestionaban la buena fe de aquellos Estados miembros que no cumplen sus obligaciones, pero piden solidaridad.

Un funcionario destacó las grandes diferencias en el número de refugiados reconocidos dentro de la UE y señaló que las diferencias parecen deberse a las distintas políticas de los Estados miembros hacia terceros países por motivos, como los lazos históricos o culturales, y la existencia de comunidades (minoritarias), y no a una aplicación sistemática de la legislación. El Sistema Común Europeo de Asilo debería hacer que todos los solicitantes de asilo tuvieran las mismas oportunidades de que se reconozca su solicitud de protección en cada uno de los Estados miembros. Ahora es necesario nivelar las diferencias de enfoque.

La solidaridad en casos de emergencia parece más viable, en particular cuando varios Estados miembros se enfrentan al mismo tiempo a dicha emergencia o bien cuando ésta está relacionada con una crisis humanitaria importante a nivel mundial o forma parte de ella.

Una medida, el Reglamento de Dublín, que asigna la responsabilidad a un Estado miembro determinado —por lo general el Estado miembro al que llegó primero el solicitante de asilo— viene a complicar el debate, puesto que no se trata exactamente de una medida de reparto de responsabilidades, sino más bien de una medida de asignación de responsabilidades. En su versión actual, la **geografía** constituye el factor para determinar a quién corresponde la responsabilidad principal de las solicitudes, procedimientos, protección e integración de los solicitantes de asilo. Así pues, los actuales debates están dominados por la cuestión de si el Reglamento de Dublín requiere algún tipo de mecanismo compensatorio de «reparto», y de ser así, si dicho mecanismo debe ser un instrumento financiero o práctico, como el traslado.

El **traslado** ha surgido como la medida de solidaridad destinada a ofrecer una compensación por las repercusiones del Reglamento de Dublín, así como para su uso en emergencias o situaciones en que las capacidades de un Estado miembro se ven superadas. Los entrevistados señalaron la existencia de una clara distinción entre el traslado de solicitantes de asilo (como sería el caso de un programa vinculado con el Reglamento de Dublín) y el de refugiados (como el proyecto piloto EUREMA que presta asistencia a Malta). El traslado beneficia a unas cuantas personas, parece aceptable únicamente si es una iniciativa bilateral y no forma parte de una obligación a escala de la UE y puede provocar tensiones entre los Estados miembros.

El **tratamiento conjunto**, que algunos relacionan con el traslado y que para otros es algo que solo puede tener lugar si no existe un vínculo explícito con este último, figura desde hace tiempo en el orden del día, sobre todo desde la creación del Programa de Estocolmo. No existe un consenso sobre lo que podría o debería ser el tratamiento conjunto, y podría ir en contra de la obligación fundamental de cada Estado miembro de asumir sus propias responsabilidades en el ámbito del asilo. Un planteamiento modificado, como la realización de entrevistas o la aportación de otros recursos, como información sobre el país de origen o el servicio de intérpretes, podría tener más aceptación.

Aunque los Estados miembros tienen puntos de vista encontrados en relación con el traslado como expresión de solidaridad, un creciente número de los funcionarios entrevistados, entre ellos los de Bélgica, Finlandia, los Países Bajos, Polonia, Suecia y el Reino Unido, son favorables a una expresión de solidaridad en general por medio del **reasentamiento**, incluso a nivel de la UE. Sin embargo, un programa de reasentamiento podría no formar parte del ámbito de aplicación del artículo 80.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo acaba de ser creada y las opiniones acerca de su posible contribución a la solidaridad en materia de asilo variaban entre la esperanza y el escepticismo. Los funcionarios de los Estados miembros esperan diversos beneficios adicionales de la OEAA, pero su presupuesto es relativamente reducido y habría que gestionar mejor las expectativas para evitar desilusiones.

A **nivel financiero**, el Fondo Europeo para los Refugiados es el instrumento permanente de mayor antigüedad, pero los funcionarios de los Estados miembros indican que la financiación que ofrece no es suficiente para tener un verdadero impacto y que sus trámites administrativos resultan desalentadores. Actualmente, este fondo no se usa necesariamente para estimular la solidaridad en tanto que tal, sino para ofrecer financiación colectiva para proyectos nacionales.

5. Inmigración

La inmigración parece ser el ámbito en el que ha habido una menor tendencia hacia la solidaridad en toda la UE y el menor interés o necesidad aparente de cooperación entre los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a la inmigración legal. No obstante, uno de los entrevistados recordó oportunamente los vínculos entre la inmigración legal y otros canales de entrada de personas, ya que sin compromisos, por ejemplo, a través de la solidaridad, para permitir la inmigración legal, el comportamiento «desleal» de algunos Estados miembros podría tener por resultado un aumento de los solicitantes de asilo, lo que plantearía problemas para los sistemas de procedimiento y los derechos de las personas que necesitan protección.

La adopción de normas comunitarias en materia de **visados** ha finalizado en gran parte, por medio más de reglamentos que de directivas, lo que deja muy poco margen de maniobra a los Estados miembros. En los ámbitos en que puede haber variaciones, a menudo existe una cláusula relativa a prácticas uniformes. No se requiere ninguna otra forma de solidaridad en este ámbito. Los Estados miembros pueden representar a otros en asuntos consulares en terceros países, lo que permite a los pequeños Estados miembros reducir gastos. Los beneficios no son tanto financieros como políticos y jurídicos. Los Estados miembros no están dispuestos a que la Comisión o una autoridad centralizada adopte las decisiones en materia de visados.

Desde una **perspectiva financiera**, los Estados miembros que reciben un mayor número de solicitudes de visado, por ejemplo, porque tienen oficinas consulares en más países, no deberían soportar gastos más elevados, ya que los solicitantes generalmente pagan una cuota administrativa por los visados.

En opinión de los funcionarios suecos, las actividades relacionadas con la solidaridad en materia de inmigración se concentran en la **expulsión y retorno de inmigrantes ilegales**, ámbito en el que se han registrado avances, incluso con las operaciones de Frontex. El retorno forzoso se impulsa más que estimular el retorno voluntario. Esta inclinación por la solidaridad en el retorno forzoso viene a ilustrar la idea según la cual es más fácil pedir solidaridad para hacer frente o llevar a cabo una acción negativa que una positiva.

Entre las medidas de solidaridad para el retorno de inmigrantes ilegales se encuentran los **vuelos conjuntos** y los **acuerdos de readmisión**. Los vuelos conjuntos reducen gastos, pero también plantean problemas a la hora de conseguir ayuda para obtener documentación para algunos inmigrantes. En relación con la readmisión, un funcionario

señaló que hay más flexibilidad para llegar acuerdos cuando los Estados miembros actúan por sí solo, mientras que otro manifestó que la UE tiene colectivamente más peso. El retorno conlleva igualmente aspectos financieros, que corresponden principalmente al Fondo Europeo para el retorno.

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES

1. Principios generales

La definición de «solidaridad» o su ausencia es un tema que aparece a todo lo largo del estudio, pues al parecer no existe consenso sobre el significado de este término. ¿Hasta qué punto es necesario un acuerdo explícito sobre el significado de este principio básico para aplicar de forma eficaz el artículo 80? ¿Qué parte de la solidaridad debe definirse mejor para que todos los Estados miembros e instituciones de la UE lo comprendan con claridad y lleguen a un acuerdo para promoverlo: el propio principio, su contenido, sus objetivos? ¿Es preferible dejar que algunos elementos de la definición dependan del contexto —tanto temporal como de la situación— (como la geografía, el ámbito de aplicación, el número de Estados miembros que necesitan solidaridad y el alcance de ésta, políticos, etc.)?

Un aspecto sumamente importante de la solidaridad es la «confianza», que presupone lealtad. La confianza es necesaria porque la supresión de las fronteras interiores requiere tener confianza en los vecinos, confiar en que aquellos que tienen fronteras exteriores las gestionarán correctamente y en que aquellos que no tienen grandes puntos de entrada a la Unión prestarán la asistencia necesaria para dicha gestión. Confiar en que los demás Estados miembros cumplirán los reglamentos y directivas de modo que la necesidad de solidaridad en materia de asilo, en particular, se base en factores exógenos. Un requisito mínimo para la confianza es la lealtad de los Estados miembros a la hora de aplicar las políticas de la UE.

2. Ámbitos políticos concretos

Un sistema de responsabilidad en materia de **control de fronteras** debería basarse en el deseo de estabilidad colectiva, prevención y seguro, y debería tener por principal objetivo evitar las causas (y no las consecuencias) de la entrada irregular.

De forma similar, el principio de distribución debería basarse en la reducción del número de entradas irregulares (y en menor grado en compensar a los países por motivos de equidad). Debería incluir únicamente los costes directos de la gestión de fronteras y no los costes ulteriores de acogida, excepto en caso de una repentina afluencia masiva.

En lo que se refiere a los aspectos financieros, la solidaridad en el ámbito del control de fronteras podría recurrir a a) un fondo, como un Fondo para las Fronteras Exteriores revisado, o bien b) transferencias en especie, incluida la construcción de capacidades.

Un sistema de reparto de responsabilidades en el ámbito de la **inmigración ilegal** debería basarse en el objetivo colectivo de reducir la inmigración ilegal, en particular en los «nuevos» países de inmigración que tienen políticas y prácticas menos desarrolladas para el control de las migraciones. Los argumentos que señalan que la armonización reducirá las diferencias en el nivel de inmigración ilegal entre los distintos Estados miembros resultan menos convincentes.

El reparto de responsabilidades debería referirse a los costes de hacer más estrictas las medidas nacionales para sancionar a los empleadores a fin de que sean conformes a las normas mínimas de la UE que figuran en la Directiva 2009/52/CE o en una legislación futura que introduzca medidas más severas).

Es menos probable que un sistema de reparto de responsabilidades resulte adecuado para otras áreas del control interno (acceso a la educación, la salud, las prestaciones sociales, etc.), ya que estas cumplen un papel más importante para el bienestar básico y los derechos humanos y, por consiguiente, las medidas para intensificar el control podrían resultar problemáticas.

El sistema de solidaridad en este ámbito debería incluir los costes directos incurridos por los Estados miembros al aplicar sanciones, aunque también podría reconocerse de forma explícita que existe una serie más amplia de costes relacionados con la reducción del empleo ilegal (aunque este no sería un motivo legítimo para recibir compensación).

El sistema podría adoptar la forma de una redistribución de recursos financieros a las autoridades que impongan sanciones a los empleadores o bien de una asistencia «en especie» para la construcción de capacidades.

Una idea para la solidaridad en materia de **asilo y protección** sería elaborar por anticipado sistemas que se basen en experiencias anteriores, en lugar de soluciones *ad hoc* caso por caso. Podría haber dos sistemas de solidaridad.

El primero se aplicaría a los casos en que el sistema de asilo no funciona y un Estado miembro tiene demasiados solicitantes de asilo para su capacidad o no aplica o puede aplicar las directivas debido a problemas de capacidad y número. Debido a ello, los solicitantes de asilo se trasladan a otro país, lo que lleva a la aplicación del Reglamento de Dublín, pero la devolución de estos solicitantes de asilo al primer Estado miembro en virtud de este Reglamento resulta difícil de mantener.

En este supuesto, el Estado miembro interesado podría recurrir a la OEAA para que le ayude en el tratamiento. En tal caso, los funcionarios de asilo de diversos Estados miembros tratarían, bajo la égida de la OEAA, las solicitudes de acuerdo con el procedimiento acordado por la UE específicamente para estos casos, en los que los funcionarios de distintos Estados miembros llevarían a cabo procedimientos para el conjunto de la UE para conceder o denegar el estatuto de protección de la UE. En el caso de las personas a las que se haya concedido este estatuto, el Estado miembro de «acogida» tendría la obligación de aceptar un número de refugiados equivalente a la media de las solicitudes aceptadas en los tres años precedentes, más un porcentaje predeterminado del resto (por ejemplo, un 30 %). Y los demás Estados miembros que intervengan en el tratamiento de solicitudes aceptarían al 70 % restante de acuerdo con una clave de reparte acordada previamente.

El segundo sistema se aplicaría cuando el régimen de asilo funciona normalmente, pero el número de solicitantes de protección aceptados supera la capacidad de un Estado miembro (pequeño). En este sistema podría aplicarse un programa de traslados, como el EUREMA. Sin embargo, también habría que trabajar para aumentar la capacidad de integración a fin de limitar el número de personas trasladadas y de resolver gradualmente la situación.

Estos sistemas propuestos se encuentran actualmente en una fase teórica, y constituyen un punto de partida para las deliberaciones. Sin embargo, se observa una posible necesidad de solidaridad en materia de gestión de fronteras y protección debido a la situación actual de las salidas de migrantes del Norte de África, que podría requerir una solución más expeditiva.

En la **lucha contra la trata de personas**, el reparto de responsabilidades podría ofrecer asistencia tanto a las víctimas, como para identificar y procesar a los autores de este delito.

El tercer ámbito que identificamos en el Capítulo 2, el de la prevención, se ajusta más al modelo clásico de financiación colectiva de la UE para medidas pertenecientes a la política exterior.

En ambos casos (víctimas y autores), la razón principal del reparto de responsabilidades sería alcanzar los objetivos comunes de la UE, a saber, el trato humano de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y reducir los casos de tráfico en toda la UE. No existen argumentos plausibles basados en una póliza de seguro o con el fin de evitar la búsqueda de las mejores condiciones en distintos países. En el caso de la asistencia a las víctimas, cualquier reparto de costes debería tener por objetivo maximizar el bienestar de las víctimas.

En el caso de la identificación y procesamiento judicial de los autores, los criterios para canalizar recursos deberían basarse en el objetivo de maximizar el número de detenciones y de procesamientos contra los autores de estos delitos. Sin embargo, podría prestarse especial atención a los problemas a los que se enfrenta el Estado miembro y los recursos con los que cuenta (por ejemplo, su vulnerabilidad debido a su situación geográfica de país de tránsito y un PIB per cápita reducido). Así pues se puede contemplar una mezcla de criterios basados en los resultados y en la justicia para repartir la carga.

En ambos casos es probable que los costes sean directos. Actualmente no se plantea la cuestión de costes adicionales y mínimos, pero podría hacerlo en caso de que la legislación de la UE conceda ayudas a las víctimas del tráfico. La asistencia a las víctimas de este tráfico puede prestarse por medio de transferencias financieras destinadas a organismos gubernamentales u ONG. La ayuda para luchar contra los traficantes puede adoptar la forma de transferencias financieras o en especie.

En relación con los **derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros**, el sistema podría basarse en el deseo de estabilidad colectiva y de mejorar las relaciones interétnicas, así como de limitar el traslado de los interesados a distintos Estados miembros en búsqueda de mayores derechos y prestaciones cuando los nacionales de terceros países tienen derechos de movilidad más amplios. La solidaridad en el ámbito de la política de inmigración e integración debería estar dirigida primordialmente a las causas de las diferencias entre las disposiciones de los Estados miembros y a elevar el nivel de las normas a fin de garantizar la estabilidad. Así pues, su principal instrumento sería la convergencia de la legislación (para alcanzar un nivel más alto). Todo ello se basa en argumentos similares a los aplicables a la armonización del asilo (establecer igualdad de condiciones, en particular en vista de las posibilidades de circular libremente entre los Estados miembros).

Puede existir un argumento a favor de conceder ayudas complementarias a los países que tienen estructuras menos desarrolladas para garantizar los derechos y prestaciones de los nacionales de terceros países. Estas ayudas podrían incluir costes directos y contemplar la distribución a través de un fondo (actualmente el Fondo Europeo para la Integración) para financiar programas concretos.

En relación con la **integración de nacionales de terceros países**, un sistema de reparto de responsabilidad también podría tener por finalidad compensar a los países que se enfrentan a problemas especiales de integración debido a la falta de infraestructuras o de experiencia, o que tienen un PIB per cápita reducido. Este sistema de reparto de responsabilidad adoptaría la forma de transferencias financieras para sufragar los costos directos derivados de toda una serie de posibles medidas y programas. Estas posibles

medidas y programas serían conformes a las directrices establecidas por la UE (aunque con posibilidades de variación en función de las características socioculturales nacionales).

INTRODUCCIÓN

Contexto y finalidades del estudio

El artículo 80 del Capítulo 2 del Título V de la Tercera Parte del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativo a «*Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*» establece que:

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.

La finalidad del presente informe, encargado por el Parlamento Europeo tras una licitación restringida, es identificar y examinar las implicaciones, ámbito de aplicación y perspectivas de este nuevo artículo 80, que viene a reforzar lo dispuesto en el antiguo artículo 63, apartado 2, letra b) del TCE, que se limitaba a los refugiados y personas desplazadas. El estudio pretende, en particular, presentar ideas informadas y orientaciones prácticas sobre los posibles modos de aplicación del artículo 80 del TFUE a fin de dar cumplimiento al principio de solidaridad en estos ámbitos. A diferencia de informes anteriores que examinaban la solidaridad al interior de la UE en el ámbito de la política de asilo y refugiados, este estudio pretende extender dicho análisis a otros ámbitos, incluidos los controles en las fronteras y la migración irregular, el tráfico de seres humanos, la inmigración y la integración.

Contenido y metodología

La *primera parte* del informe examina las implicaciones del artículo 80 del TFUE en lo referente a las obligaciones y jurisdicción para el desarrollo ulterior de las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración, controles en las fronteras y política de asilo. Este análisis se lleva a cabo, en primer lugar, mediante el estudio de las fuentes primarias y secundarias del derecho europeo: la legislación y jurisprudencia europeas, los planes de las políticas, las Comunicaciones y los comentarios doctrinales. La finalidad de este análisis es determinar la situación actual de las competencias y responsabilidades negociadas de la Unión y los Estados miembros, respectivamente, en relación con la solidaridad y el reparto de responsabilidades. Se presta especial atención al papel transversal del principio de solidaridad en todo el texto del TFUE y a las consecuencias del enfoque basado en la gobernanza multinivel para el asilo y la inmigración (es decir, las repercusiones del derecho nacional, internacional y supranacional).

La *segunda parte* del estudio consiste en un análisis de la pertinencia y viabilidad legal y política de diversas propuestas para la aplicación de este artículo. Este análisis gira en torno a dos elementos principales:

El primer elemento consiste en identificar los objetivos teóricos, incentivo y obstáculos del reparto de responsabilidades al interior de la UE. En lo que se refiere a los incentivos, la teoría económica ha desarrollado distintos modelos para aceptar la solidaridad, que van desde enfoques basados en el análisis de costes y beneficios (la relación entre la aceptación del coste del reparto de cargas y los beneficios esperados de dicho reparto) hasta enfoques

normativos (una distribución basada en la equidad, la aceptación de responsabilidades para salvaguardar determinados principios de los derechos humanos).

En segundo lugar se presenta un inventario de los posibles ámbitos y modos de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, que se basa en la bibliografía existente y en documentos sobre políticas a nivel de los Estados miembros (por ejemplo, las exigencias de Italia y Malta) y a nivel de la UE, e incluye todos los ámbitos clave de la inmigración y el asilo mencionados en los artículos 77 a 79 del TFUE.

La tercera parte del informe trata sobre los «Puntos de vista y visiones de los Estados miembros, las instituciones de la UE y otras partes interesadas internacionales importantes». Analiza los resultados de un cuestionario al que debían responder (personalmente o por teléfono) altos funcionarios de los Estados miembros, instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Comisión Europea y Frontex), organizaciones internacionales (OIM y ACNUR) y ONG (Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados). El cuestionario, que pretende identificar los objetivos, incentivos y obstáculos existentes en los Estados miembros respecto a la solidaridad en las políticas de inmigración, gestión de fronteras y asilo, aborda tanto temas institucionales (por ejemplo, el nivel de enfoque y los instrumentos de las políticas que deben utilizarse, el uso de las acciones de la Unión, el grado de soberanía nacional) como cuestiones concretas (los ámbitos específicos en que es necesario un reparto de responsabilidades y las medidas para lograrlo). Asimismo incluye la cuestión de los costes y de las implicaciones financieras.

En la cuarta parte del informe se exponen «Las conclusiones e ideas sobre posibles maneras de aplicar el artículo 80 del TFUE». Esta exposición se basa en todos los resultados clave de los elementos teóricos y empíricos del estudio mencionados anteriormente, y esboza algunas ideas para aplicar mecanismos de solidaridad en el ámbito de las políticas europeas de inmigración y asilo, teniendo en cuenta el marco legislativo de la UE, los posibles mecanismos de reparto de responsabilidades, las implicaciones financieras y las visiones de los Estados miembros, las principales instituciones de la UE y las partes interesadas. Asimismo, esta parte del estudio examina brevemente la aplicación de la solidaridad a los problemas actuales de gestión de fronteras y protección provocados por los conflictos y las migraciones procedentes del Norte de África.

Este informe fue redactado entre los meses de enero y marzo de 2011. Su elaboración consistió de una fase inicial de investigación teórica y análisis, que se centró en particular en el estudio de las fuentes primarias y secundarias del derecho europeo, incluida la legislación y la jurisprudencia europeas, los planes de las políticas, las Comunicaciones y comentarios doctrinales. La segunda fase del estudio consistió en un cuestionario al que debían responder altos funcionarios de los Estados miembros seleccionados (Bélgica, Finlandia, Italia, Letonia, Malta, Polonia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido), instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Comisión Europea y Frontex) y partes interesadas clave (OIM, ACNUR y el Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados). Las entrevistas con los funcionarios de las instituciones de la UE y las partes interesadas se realizaron personalmente en Bruselas durante el mes de febrero de 2011. Las entrevistas con los funcionarios de los Estados miembros seleccionados se efectuaron por teléfono en el mismo período.

El equipo de investigación

El informe fue elaborado por Eurasyllum Ltd tras una licitación restringida publicada por el Parlamento Europeo en noviembre de 2010. El equipo de Eurasyllum estuvo formado por el

profesor Dirk Vanheule (Director del proyecto), la doctora Joanne van Selm, la doctora Christina Boswell y Solon Ardittis.

1. ANÁLISIS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80 DEL TFUE

El artículo 80 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) institucionaliza el principio de solidaridad en las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración de la Unión Europea. Establece que:

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.

El artículo 80 del TFUE se refiere a las políticas contempladas en el Capítulo 2 («Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración») del Título V de la Tercera Parte del TFUE, que comprende los artículos 77 a 80.

En este capítulo se examinan las implicaciones del artículo 80 del TFUE en lo referente a las obligaciones y jurisdicción para el desarrollo ulterior de las políticas europeas en materia de inmigración, controles en las fronteras y política de asilo.

1.1. La solidaridad y la cooperación en el derecho de la Unión Europea

La solidaridad figura de forma constante, pero diversa en el derecho de la UE. Malcolm Ross identifica cinco ámbitos en los que el Tribunal de Justicia ha invocado o interpretado el principio de solidaridad para conformar el *acervo* del derecho de la UE¹⁹. La solidaridad desempeña distintos papeles en estos ámbitos, que van desde el papel constitucional-institucional hasta funciones más fundamentales, como se ilustra en el siguiente cuadro.

Lugar/Fuente	Papel de la solidaridad	Expresión e importancia
Artículo 10 del TCE / artículo 4 del TUE	Obligaciones activas para garantizar la eficacia de la legislación de la UE	Aplicable a las instituciones nacionales y de la UE, en particular a los tribunales nacionales; trasciende el primer y tercer pilares de la UE; el TEJ lo utiliza como fundamento de principios constitucionales clave para garantizar la protección de los derechos individuales.

¹⁹ M. Ross, 'Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU' in Ross & Borgmann-Prebil (eds), *Promoting Solidarity in the European Union* (OUP, 2010), p. 41.

Derechos fundamentales: jurisprudencia del TEJ y disposiciones de la Carta de los derechos fundamentales de la UE	Indica el valor de los derechos sociales	Acceso (y disfrute) de las personas a la justicia social, por ejemplo, atención sanitaria, servicios públicos
Libertades de mercado	Modifica el imperativo de mercado	Regla de razón en relación con la justificación de los obstáculos para el mercado único; reconocimiento de las solidaridades nacionales y apoyo a la solidaridad en tanto que concepto de la UE
Ciudadanía de la UE	Constituye derechos	Desarrollo del principio de igualdad de trato en los derechos fundamentales de ciudadanía; exige a los Estados miembros que muestren solidaridad financiera con aquellos ciudadanos de la UE que no están suficientemente integrados en la sociedad de acogida
Normas de competencia; artículos 81 a 86 del TCE / artículos 101 a 106 del TFUE	Establece límites	Se utiliza para explicar el significado de «económico» para definir «empresa»; los sistemas de solidaridad están excluidos de las normas de defensa de la competencia de la UE; se invoca igualmente como justificación para la aplicación del antiguo artículo 86, apartado 2 a los servicios de interés económico general, a los que en consecuencia no se aplica todo el rigor de dichas normas

La solidaridad institucional se refiere a la solidaridad entre instituciones, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. Este tipo de solidaridad puede adoptar diferentes formas de cooperación y asistencia. La solidaridad de una forma más concreta se refiere a los

programas de solidaridad ya existentes o previstos entre personas, facilitados a menudo por la intervención del Estado (por ejemplo, la seguridad social, la redistribución financiera por medio del impuesto sobre la renta), que determinan el nivel de integración en la sociedad.

El papel institucional de la solidaridad entre los Estados miembros es relevante para el artículo 80 del TFUE. Ello se deriva del texto del propio artículo: «el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad *entre* los Estados miembros, también en el aspecto financiero». La solidaridad en el contexto institucional de la UE se refiere a la solidaridad entre la Unión Europea y los Estados miembros. Su finalidad y principal interés es permitir que la Unión y los Estados miembros alcancen las metas establecidos en los tratados de la UE.

El principio de solidaridad no es desconocido para el derecho de la UE. El artículo 10 del TCE y, actualmente, el artículo 4 del TFUE ejemplifican el nivel de actividad y compromiso que exige la solidaridad convencional. La solidaridad es un medio activo de dar cumplimiento al Tratado: «La solidaridad trasciende las instituciones nacionales, locales y de la UE y los antiguos pilares de esta, ofreciendo así el ejemplo «más sólido» de los lazos legales transnacionales que desempeñan este tipo de papel unificador. No se trata de una tentativa de replicar el estatismo mediante un único ordenamiento jurídico de la UE, sino de adaptar los ordenamientos a la solidaridad en tanto que valor e instrumento esencial para mantener los conflictos y las diferencias dentro de límites manejables»²⁰.

El TEJ reconoce desde hace mucho el principio de solidaridad, el cual se basa en la confianza recíproca entre los Estados miembros en tanto que principio general derivado del carácter de las Comunidades. Todos los Estados miembros deben contribuir al desarrollo armonioso de la Unión. De este modo, el principio de solidaridad refuerza la cohesión económica y social dentro de la UE. El Tribunal ha reconocido igualmente el principio de cooperación leal entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, y entre los propios Estados miembros, en base al artículo 10 del TCE²¹.

El artículo 10 del CE establece que los Estados miembros adoptarán, mediante una obligación positiva «todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad». Paralelamente, la obligación negativa que figura en el segundo párrafo exige a los Estados miembros que se abstengan «de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado». Esta disposición expresa la obligación de cooperar de buena fe (obligación de cooperación sincera) a la que están sujetos los Estados miembros en sus relaciones con la Comunidad y entre ellos, y es la expresión de la solidaridad comunitaria²². Si bien esta disposición se aplica ante todo a los Estados miembros, el TEJ ha dejado claro igualmente que las instituciones comunitarias también están sujetas a la obligación de cooperar de buena fe en sus relaciones tanto con los Estados miembros como entre ellas mismas²³.

La obligación de cooperar es algo más que cumplir las obligaciones específicas contempladas en una disposición de la legislación comunitaria. Incluso en ausencia de dicha obligación, la conducta de un Estado miembro puede constituir un cumplimiento de las

²⁰ Ross, *ibid.*, p. 42.

²¹ A. Kaczorowska, *European Union Law* (2008) p. 235.

²² Lenaerts t Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (2ª edición), p. 115.

²³ Lenaerts y Van Nuffel, *ibid.*, p. 116, y las referencias que aparecen en la nota 170.

obligaciones adicionales reconocidas por el TEJ. Otro tanto sucede cuando sus acciones constituyan un abuso de sus competencias²⁴.

Por ello, esta obligación de cooperación exige que los Estados miembros y la Comisión cooperen de buena fe con las instituciones de otros Estados miembros responsables de la aplicación del derecho comunitario. Cuando la Comunidad tenía competencias para llevar a cabo una política determinada, pero no podía hacerlo debido a las diferencias de opinión en el seno del Consejo, la obligación de cooperación de buena fe exigía a los Estados miembros que adoptaran las medidas temporales y provisionales necesarias. Estas medidas eran de carácter cautelar, en el sentido de que debían permitir que las medidas comunitarias previstas entraran en vigor más adelante. De modo similar, cuando la Comisión presentaba propuestas al Consejo, los Estados miembros, en su calidad de «gestores del interés común», sólo pueden actuar como parte del proceso de colaboración con la Comisión y sin duda no pueden adoptar medidas incompatibles con los objetivos, reservas o condiciones que pueda formular la Comisión²⁵.

El Tratado de Lisboa reafirma el principio de solidaridad. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la Unión «se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». El artículo 3, apartado 3 del TUE dispone que la Unión Europea «fomentará la cohesión económica, social y territorial y *la solidaridad entre los Estados miembros*» (cursivas de los autores).

El artículo 4, apartado 3 del TUE sustituyó el artículo 10 del TCE y reformula la obligación de cooperación. Chalmers, Davies y Monties comparan este concepto con el «principio de fidelidad» de los Estados Unidos, es decir, la obligación que tienen todos los niveles y unidades de gobierno de actuar para garantizar el buen funcionamiento de todo el sistema de gobernanza²⁶. Con arreglo al artículo 4, apartado 3 del TUE, «conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados». Los Estados miembros «adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión». Asimismo, los Estados miembros «ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

Esta disposición se aplica tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la UE, que deben cooperar con los organismos nacionales para garantizar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE²⁷. En comparación con el artículo 10 del TCE, el artículo 4, apartado 3 del TUE introducía dos modificaciones: la idea de «respeto mutuo», que implica que las instituciones no deben transgredir las prerrogativas de otras instituciones, y la obligación de cooperación, que se aplica a las «misiones derivadas de los Tratados», con lo que establecía una obligación menos definida que la que se desprende del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del TCE²⁸.

²⁴ Lenaerts y Van Nuffel, *ibid.*, p. 117.

²⁵ Lenaerts y Van Nuffel, *ibid.*, p. 120-121.

²⁶ Chalmers, Davies y Monties, *European Union Law* (2010), p. 223.

²⁷ TEJ, C-2/88, Zwartveld (1990), Rec. I-3365.

²⁸ Chalmers, Davies y Monties, *European Union Law* (2010), pp. 223-224.

Esta «disposición en materia de fidelidad» conlleva obligaciones tanto negativas como positivas²⁹. La obligación negativa contempla que las instituciones de la UE no deben simplemente abstenerse de adoptar medidas que contradigan el derecho positivo de la UE, sino que también deben abstenerse de adoptar medidas que obstruyan de forma indirecta la eficacia de las políticas de la UE. Los Estados miembros tienen la obligación de abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda frustrar la realización de los objetivos de la acción común. La obligación positiva consiste en adoptar una serie de medidas que contribuyan a la realización de las políticas de la Unión, para garantizar la seguridad jurídica del derecho de la UE, vigilar activamente el cumplimiento de la legislación de la UE, sancionar las infracciones a esta última y notificar a la Comisión si tienen problemas para aplicar o hacer cumplir dicha legislación.

Chalmers *et al.* destacan que el artículo 4, apartado 3 del TUE va más allá de una disposición de carácter general y e impone a todas las instituciones competentes la tarea de apoyar de forma eficaz las políticas de la Unión: «Establece lo que se espera de un Estado miembro para cumplir las obligaciones en tanto que tal. Establece responsabilidades de cortesía, pero ante todo establece lo que se espera de los compromisos y recursos que los Estados miembros deben asumir y tener —ya se trate de los sistemas judiciales, de actuaciones policiales activas con suficientes recursos y sin corrupción o de un Estado de derecho claro y universal— para formar parte de la Unión Europea»³⁰.

Al aplicarse al ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración, las obligaciones positivas contempladas en el artículo 4, apartado 3 del TUE tienen una serie de importantes consecuencias. La obligación de garantizar la seguridad jurídica del derecho de la UE exige que los Estados miembros cumplan sus obligaciones derivadas del TFUE y de la legislación secundaria adoptada en virtud de este, con fuerza imperativa, especificidad, precisión y claridad³¹. Las simples prácticas administrativas no son suficientes. Por otra parte, el cumplimiento de la legislación de la UE debe ser objeto de una vigilancia activa, y los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar todo el alcance y efectos de dicha legislación en relación con el respeto de los derechos y libertades fundamentales. Asimismo, las infracciones de la legislación de la UE deben ser sancionadas y las sanciones correspondientes deben ser eficaces, proporcionadas y disuasivas. La solidaridad incluye como mínimo esta obligación de cooperación a través de la aplicación, ejecución y sanción de las infracciones de la legislación de la UE. Para que exista solidaridad y para que las políticas de la UE en materia de controles en las fronteras, asilo e inmigración resulten eficaces, es necesario alentar a los Estados miembros para que cumplan las obligaciones que les impone el TFUE.

Además, del artículo 4, apartado 3 del TFUE se desprende que la Unión y los Estados miembros deben prestarse asistencia mutua para llevar a cabo las tareas derivadas (de los artículos 77 a 89) del TFUE. Esto implica que la Unión y los Estados miembros tienen una obligación de asistencia mutua en materia de controles en la frontera, asilo e inmigración, independientemente de las obligaciones concretas derivadas del TFUE. Este principio de cooperación leal es una obligación que guía la conducta de la Unión y los Estados miembros.

²⁹ Chalmers, Davies y Monties, *European Union Law* (2010), pp. 224-225.

³⁰ Chalmers, Davies y Monties, *European Union Law* (2010), pp. 225.

³¹ TEJ, C-159/99, Comisión c. Italia, (2001) Rec. I-4007.

1.2. Orígenes del artículo 80 del TFUE

El artículo 80 del TFUE es una disposición creada en este tratado que no existía anteriormente en el derecho de la UE. El reparto de responsabilidades se incluía en el antiguo artículo 63, apartado 2, letra c) del TCE de forma más bien embrionaria y únicamente en relación con el asilo. Con arreglo a esta disposición, el Consejo debía adoptar en un plazo de cinco años tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam medidas sobre refugiados y personas desplazadas, que contemplaran el «fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida».

El origen del artículo 80 del TFUE se encuentra en las deliberaciones de la Convención Europea que dieron lugar al proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El Tratado de Lisboa se inspira en última instancia en este proyecto de tratado.

Deliberaciones dentro del Grupo de Trabajo de la Convención

Las deliberaciones dentro de la Convención tuvieron lugar en grupos de trabajo. El Grupo de Trabajo X «Libertad, seguridad y justicia» examinó las posibles modificaciones en el ámbito del control de fronteras, el asilo y la inmigración. En un documento de trabajo preparatorio sobre las posibles vías a seguir para este grupo de trabajo se planteó la cuestión de la solidaridad en materia de asilo, refugiados y personas desplazadas. Una de las tres preguntas fundamentales que podían formularse sobre este ámbito fue la siguiente³²: «Se propone consagrar en el Tratado constitucional el principio de solidaridad entre los Estados miembros, que implica en particular un equilibrio justo en el reparto de responsabilidades; ¿debe expresarse este principio como un principio general aplicable a las políticas de asilo, inmigración y control de fronteras?» Así pues, el concepto de reparto de las cargas o, formulado de una forma más positiva³³, el reparto de responsabilidades³⁴, que ha sido un tema recurrente para responder a las necesidades de protección y asilo, se extendió a los otros dos ámbitos de la política de inmigración y gestión de fronteras que trae consigo la jurisdicción de la CE.

En deliberaciones posteriores no se cuestionó esta extensión del principio de solidaridad. Esta idea fue bien recibida, sobre todo para satisfacer necesidades particulares:

- «Las presiones en nuestras futuras fronteras exteriores aumentarán y todos los Estados miembros serán responsables de protegerlas. En nuevo Tratado debería

³² Grupo de trabajo X de la Convención, documento de trabajo 05, «Possible ways forward for the working group», p. 3. Véase a este respecto, Grupo de Trabajo X, documento de trabajo 34, '«Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts», aportación del profesor Jürgen Meyer, p. 3, que consideraba que el reconocimiento de este principio era necesaria para alcanzar los objetivos de Tampere.

³³ Véase, Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 15, Comentarios de Evelin Lichtenberger, miembro de la Convención sobre el documento de trabajo 05 «Possible ways for the Working Group», p. 2: «Ante todo es importante darse cuenta de que los refugiados y los inmigrantes no son un carga, sino que son bienvenidos a la Unión Europea, por lo que en este contexto resulta engañoso hablar de reparto de cargas».

³⁴ Compárese con Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 20, Comentarios sobre el DT 05 de Ben Fayot, miembro de la Convención, p. 3, respecto al asilo, los refugiados y las personas desplazadas: «En vista del fracaso del Tratado de Amsterdam en este ámbito, sería conveniente utilizar la codecisión con votación por mayoría cualificada en el Consejo y consagrar en el Tratado constitucional el principio de solidaridad, destinado a promover el *reparto de la solidaridad* en lugar del reparto de cargas». (cursivas del original). En el proyecto de informe del grupo de trabajo se incluyeron como alternativas dos términos «carga» y «responsabilidad», véase Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 18 Rev 1, proyecto de informe final revisado, p.5.

reconocer este objetivo y contemplar medidas para promover la solidaridad y un reparto equitativo de las cargas, pero no sólo en lo relativo a la financiación. Tenemos que ser conscientes de que algunos de los nuevos Estados miembros tendrán largas fronteras con terceros países. (...) Quisiera destacar la resolución del PE sobre las implicaciones de la ampliación de la UE para la cooperación en el ámbito de la JAI que señala: *... el control de las fronteras exteriores de la UE no puede dejarse simplemente en manos del Estado miembro más septentrional, oriental, meridional u occidental en cada caso, sino que tiene que apoyarse tanto técnica como financieramente a escala comunitaria* (cursivas del original)³⁵;

- «Nuestras fronteras exteriores serán objeto de presiones continuas. Necesitamos confiar mutuamente en la capacidad de todos los Estados miembros para proteger las fronteras exteriores y deberíamos aceptar esta protección como una responsabilidad común. Por ello es importante que podamos ofrecer asistencia a los Estados miembros que, debido a su ubicación geográfica, sean especialmente vulnerables a la amenaza de la inmigración ilegal. Por consiguiente, el Tratado debe recoger una base legal para medidas destinadas a promover la solidaridad entre los Estados miembros, algo que ya encontramos en el Tratado en relación con los refugiados y las personas desplazadas, pero este concepto debe extenderse a la gestión de las fronteras exteriores»³⁶;
- «Aparte de esta armonización, resulta evidente que para infundir confianza mutua también son necesarias acciones para promover la cooperación, el intercambio de información y la formación. Asimismo podrían contemplarse mecanismos de solidaridad financiera, por ejemplo, en relación con el control de las fronteras exteriores comunes. A largo plazo puede ser necesario estudiar la posibilidad de crear una guardia fronteriza común europea»³⁷;
- «Desde una perspectiva general también es necesario afirmar un principio de solidaridad, que incluya la solidad financiera, entre los Estados miembros en el ámbito de la inmigración, el asilo y el control de las fronteras exteriores porque es conforme a la lógica comunitaria y garantizará una distribución de los esfuerzos consentidos por todos los Estados miembros»³⁸.

En su informe final de 2 de diciembre de 2002, el Grupo de Trabajo hizo una serie de recomendaciones. Una de las recomendaciones en el ámbito del «Asilo, refugiados y personas desplazadas» fue reconocer un principio general de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades: «aun cuando se reconozcan las responsabilidades de los Estados miembros, se consagre en el tratado el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad (incluidas las repercusiones financieras) entre los Estados miembros, que se aplicaría como principio general de las políticas de asilo, inmigración y

³⁵ Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 31, Carta del profesor Mihael Brejč, Vicepresidente de la Asamblea Nacional de Eslovenia, miembro suplente de la Convención Europea, pp. 2-3.

³⁶ Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 32, Comentarios de la baronesa Scotland of Asthal y Antti Peltomäki, miembros suplentes de la Convención, sobre el DT 05, p. 4

³⁷ Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 14, Documento de Antonio VITORINO, Miembro de la Comisión, miembro de la Convención, «Towards A Single Treaty For The Delivery Of The Area Of Freedom, Security And Justice?», pp. 14-15.

³⁸ Grupo de Trabajo X de la Convención, documento de trabajo 13, Observaciones de Jacques FLOCH, miembro de la Convención sobre el documento de trabajo 5 de 6 de noviembre de 2002 intitulado «Pistes de réflexion pour le Groupe de travail», p. 5.

control de fronteras de la Unión. Una base jurídica específica debería permitir la adopción de las medidas concretas necesarias para llevar a efecto este principio»³⁹.

En el debate en el pleno de este informe, la gran mayoría de los oradores aprobaron las recomendaciones relativas a las políticas de asilo, inmigración, control de fronteras y visados y promovieron la formulación de bases jurídicas de carácter más general, la aplicación de las votaciones por mayoría cualificada y la codecisión, y la inclusión en el Tratado de un principio general de solidaridad entre los Estados miembros⁴⁰.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el Tratado de Lisboa

La Mesa propuso la inclusión de un artículo 13 (que más tarde recibió el número III-164 y finalmente se convirtió en el artículo III-169 del proyecto de Tratado), por el que se establecía un principio de solidaridad: «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 de las disposiciones del presente Capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio».

Se propusieron diversas enmiendas que ofrecen un indicio de la variedad de las visiones sobre el concepto de solidaridad.

Algunas de estas enmiendas pedían la *omisión* del principio de solidaridad. Una enmienda se inspiraba en la convicción de que la Comunidad no debería tener competencias en el ámbito del asilo y la inmigración, materia que debería dejarse en manos de acciones bilaterales o multilaterales entre los Estados miembros⁴¹. No obstante, otras propuestas, que coincidían más con la jurisdicción existente de la Unión en materia de inmigración y asilo, pretendían que no se mencionara la solidaridad. La imposibilidad de invocar un concepto de solidaridad fue una de las razones de esta propuesta: «Las frases de carácter general como “solidaridad” o (“cooperación leal”») son imprecisas e imposibles de interpretar judicialmente. Aunque la solidaridad posee significados legales en algunas jurisdicciones, no es así en el derecho consuetudinario»⁴². Otros consideraban que la referencia explícita a una obligación de solidaridad en el ámbito del control de fronteras, el asilo y la inmigración resultaba superflua. Una propuesta de enmienda, por ejemplo, señalaba que la inclusión de una cláusula de solidaridad era innecesaria, pues la base de la solidaridad se desprende de las disposiciones generales del Tratado y se aplica a todas las políticas de la Unión, por lo que no es necesario mencionarla en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior. Y que las disposiciones especiales relativas a la solidaridad pueden introducirse por medio de la legislación secundaria⁴³. Obviamente, ninguna de estas propuestas de enmienda se aprobó.

Se defendió una omisión parcial menos radical de la aplicabilidad del principio de solidaridad a determinados ámbitos. La aplicabilidad de la solidaridad en materia de

³⁹ Informe final del Grupo de trabajo X «Libertad, seguridad y justicia» de la Convención, CONV 426/02 (2 de diciembre de 2002), p. 4.

⁴⁰ Informe resumido relativo a la sesión plenaria de la Convención Europea – 5 y 6 de diciembre de 2002, CONV 449/02.

⁴¹ Propuesta de enmienda al artículo 12 de la Segunda Parte presentada por Timothy Kirkhope, diputado al PE.

⁴² Propuesta de enmienda al artículo 12 presentada por David Heathcoat-Amory y el Earl of Stockton.

⁴³ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Joschka Fischer; propuesta de enmienda al artículo III-164 presentada por Joschka Fischer.

inmigración fue cuestionada y se propuso limitarla *ratione materiae* a los controles en las fronteras y el asilo, «ya que este principio parece impracticable en este ámbito concreto» de la inmigración⁴⁴.

Una propuesta de enmienda se preguntaba si la solidaridad es un principio que rige las políticas o más bien un principio subyacente que se refleja en estas, y mantenía que las políticas de la Unión «deben *reflejar* el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades» (cursivas de los autores). En caso necesario, los actos adoptados deben contemplar medidas adecuadas «que pueden incluir disposiciones financieras para contribuir a un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros»⁴⁵. Estas propuestas de enmienda respetaban la recomendación para que el principio de reparto de responsabilidades se consagrara en el Tratado. No obstante, sus autores advertían al mismo tiempo que la intención de esta inclusión «no es (...) al parecer que el presupuesto de la Unión Europea sufrague todos los costes de los sistemas de asilo e inmigración de los Estados miembros, ni desarrollar un mecanismo para compartir todos estos costes entre los Estados miembros, algo que no sería realista. El papel de la Unión es promover la solidaridad»⁴⁶. Otras propuestas de enmienda pretendían eliminar del artículo la frase «también en el aspecto financiero» por temor a que este artículo se interpretase como base jurídica para cuestionar los procedimientos presupuestarios ordinarios de la UE o para pedir la financiación nacional de acciones comunitarias en el ámbito del control de fronteras, el asilo y la inmigración⁴⁷ o sin ninguna explicación⁴⁸.

Algunas de las enmiendas propuestas se referían al *carácter de la solidaridad* que debía concederse. Y se señaló que la solidaridad debía limitarse al aspecto financiero⁴⁹. Ello se debía a que en esa época se había observado que el principio de equilibrar esfuerzos acordado por los Estados miembros se preveía para casos de afluencia masiva de solicitantes de asilo y con el objetivo de una gestión integrada de las fronteras exteriores, lo que ha se había traducido en la creación del Fondo Europeo para los Refugiados. Según el autor de la enmienda, el concepto de solidaridad financiera era algo corriente y la frase debía formularse en términos explícitos.

Otros estimaban que el principio de solidaridad «debería aplicarse ante todo por medio de la financiación comunitaria y la realización de operaciones conjuntas voluntarias entre los Estados miembros. Debe excluirse la redistribución física forzosa de los solicitante de asilo que ya hayan llegado al territorio de un Estado miembro»⁵⁰.

Algunos miembros neerlandeses de la Convención pidieron que se suprimieran las palabras «también en el aspecto financiero» porque «los Países Bajos no están de acuerdo con la propuesta relativa a la solidaridad financiera, en particular en lo referente a los controles en las fronteras exteriores»⁵¹.

⁴⁴ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Poul Schlüter.

⁴⁵ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por el señor Hain con el apoyo de Lord Tomlinson; propuesta de enmienda al artículo 164 presentada por el señor Hain.

⁴⁶ Propuesta de enmienda al artículo 164 presentada por el señor Hain.

⁴⁷ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Lena Hjelm-Wallén *et al.*

⁴⁸ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por G.M. de Vries y T.J.A.M. de Bruijn.

⁴⁹ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Dominique de Villepin: «Les politiques de l'Union visées au present chapitre et leur mise en oeuvre sont régis par le principe de solidarité *financière* entre les Etats membres» (cursivas de los autores).

⁵⁰ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Teija Tiilikainen *et al.*; propuesta de enmienda al artículo 164 presentada por Teija Tiilikainen *et al.*

⁵¹ Propuesta de enmienda al artículo 164 presentada por G.M. de Vries y T.J.A.M. de Bruijn.

Sin embargo, otra propuesta aceptaba el principio de repartir las cargas financieras entre los Estados miembros, pero creía que dicho principio podría definirse mejor si se sustituían las palabras «también en su aspecto financiero» por «reparto de cargas adecuado»⁵².

Algunas enmiendas pedían igualmente una descripción más amplia de la solidaridad. Una propuesta de enmienda pedía que el Consejo pudiera adoptar medidas específicas de la Unión para reducir la carga de los Estados miembros que tuvieran que hacer frente a una situación de afluencia imprevista de nacionales de terceros países⁵³. Asimismo se propuso incluir una referencia al reparto de cargas en el artículo 12 (relativo a la política de inmigración) en la que se indicara que la Unión adopta una política común de inmigración basada en el reparto o distribución equitativa y uniforme de las cargas⁵⁴.

Finalmente, el artículo III-69 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa reza así: «Las políticas de la Unión mencionadas en la presente sección 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 de la presente Sección contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio».

Con la excepción de la sustitución de la palabra «sección» por «capítulo», esta fórmula se mantuvo en el nuevo artículo 63 ter del Tratado de Lisboa, que finalmente se convirtió en el artículo 80 del TFUE⁵⁵: «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».

Conclusiones

Los documentos públicos sobre la redacción del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el Tratado de Lisboa no recogen una definición exhaustiva y explícita de los conceptos de «solidaridad» y «reparto de responsabilidades».

No obstante, pueden sacarse algunas conclusiones acerca del alcance y contenido del artículo 80 del TFUE basadas en los documentos presentados en el Grupo de Trabajo de la Convención y las propuestas de enmiendas.

La inclusión del principio se consideró importante para la realización de las políticas de la unión en el ámbito de la gestión de fronteras, el asilo y la inmigración. A pesar de que la

⁵² Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Figel *et al.*

⁵³ Propuesta de enmienda al artículo 13 presentada por Gianfranco Fini. De modo similar, la propuesta de enmienda al artículo 12 presentada por Hain con el apoyo de Lord Tomlinson.

⁵⁴ Propuesta de enmienda al artículo 12 presentada por Gianfranco Fini. En otras disposiciones sustanciales se incluyeron otros ejemplos de medidas de reparto de cargas. Véase por ejemplo, la propuesta de enmienda al artículo de Hain, con el apoyo de Lord Tomlinson, en la que se proponía incluir como objetivo de sistema común europeo de asilo «facilitar el reasentamiento en la Unión, en caso necesario, de las personas que necesiten protección internacional» y «reducir las diferencias entre los procedimientos de asilo y condiciones de acogida de los Estados miembros que tengan por resultado una distribución desigual de los solicitantes de asilo». Asimismo se pide la introducción de una disposición que establezca que la legislación adoptada a tal fin «vaya acompañada de una cooperación operativa eficaz coordinada por el comité creado por el artículo 5, y una cooperación administrativa eficaz con arreglo al artículo 7». Véase igualmente la propuesta de enmienda al artículo 10 presentada por Meglena Kuneva para crear una guardia fronteriza común europea «de acuerdo con el principio de solidaridad financiera» contemplado en el artículo 13.

⁵⁵ Los artículos 2 y 65 del Tratado de Lisboa añaden un capítulo sobre Políticas relativas a los controles fronterizos, el asilo y la inmigración al TFUE modificado.

solidaridad es una característica fundamental de la Unión Europea y de que se espera que las instituciones y los Estados miembros cooperen en la realización de las políticas de la Unión, los autores del artículo 80 del TFUE consideraron que su inclusión explícita reitera como mínimo la importancia de este principio en dicho ámbito o puede incluso ofrecer valor añadido. Este principio no puede ignorarse en la formulación y aplicación de las políticas.

Se formularon dudas acerca de la posibilidad de invocar legalmente los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades. No obstante, una propuesta de enmienda para suprimir estos principios del proyecto de Constitución no fue aprobada. Resulta difícil deducir de ello si, en opinión de los autores, estos principios pueden invocarse legalmente o no. Ello dependerá de la interpretación de las disposiciones de acuerdo con la doctrina convencional sobre el efecto directo del derecho de la Unión. Incluso si estos principios no se pueden invocar legalmente, siguen siendo orientaciones para la formulación y aplicación de las políticas de la Unión en este ámbito.

La solidaridad y el reparto de responsabilidades podrían aplicarse a todas las cuestiones relativas a la gestión de fronteras, el asilo y la gestión de la inmigración. Aunque sus raíces se remontan a conceptos anteriores como el «reparto de cargas» en la legislación de asilo, y se reconocía su pertinencia para la gestión de fronteras, los autores aceptaron la aplicación general de estos principios. Las propuestas de enmienda para limitar la solidaridad a cuestiones más concretas del ámbito de la gestión de fronteras, el asilo y la inmigración no fueron aprobadas.

La naturaleza de la solidaridad y de las responsabilidades que deben compartirse es más amplia que la de la distribución de las cargas financieras derivadas de las políticas de gestión de fronteras, asilo e inmigración. Es probable que la idea del reparto de las cargas financieras se haya considerado una de las formas más obvias para mostrar solidaridad y compartir responsabilidades, pero sin duda no es la única vía para alcanzar esta meta. También son posibles otras formas de cooperación, ayuda material e incluso acciones de la Unión.

Se expresó preocupación por la asignación final de los gastos financieros relacionados con la puesta en práctica de la solidaridad y el reparto de responsabilidades, también en el aspecto financiero. Algunos argumentaron que la inclusión de obligaciones financieras no significa que el presupuesto de la UE deba asumir todas las implicaciones financieras.

1.3. Ámbito de aplicación del artículo 80 del TFUE

El artículo 80 del TFUE se aplica a todas las cuestiones que forman parte del ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración. Especifica el principio más general de solidaridad y, en relación con éste, la cooperación en que se sustenta la Unión Europea. Al parecer, la solidaridad es el concepto general, y el reparto de responsabilidad una expresión de dicha solidaridad.

Esta disposición se aplica tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros. Los principios que se expresan en ella son principios que rigen la formulación de las políticas a nivel de la Unión.

Sin embargo, estos principios también tienen una gran relevancia a nivel de su aplicación, cuando las acciones de los Estados miembros dependen en gran medida unas de otras e implican la necesidad de cooperación. En vista de la obligación general de cooperación

entre los Estados miembros, la ausencia de solidaridad y reparto de responsabilidades a nivel de los Estados miembros puede ser contraria a las obligaciones que el artículo 80 del TFUE les impone, como cuando dicha falta de solidaridad incluye igualmente un incumplimiento de un obligación más específica derivada de la legislación secundaria de la UE⁵⁶. Pero aparte de estos casos pueden presentarse otros en los que las medidas y prácticas de las políticas nacionales en materia de gestión de fronteras, asilo e inmigración no incluidas en la estricta aplicación de la legislación de la UE pueden ser contrarias a la idea de solidaridad y reparto de responsabilidades⁵⁷.

Los temas de la invocación legal y los efectos directos están relacionados con esta cuestión. Para que la solidaridad y el reparto de responsabilidades sean eficaces es necesario adoptar otras medidas (legislativas o políticas). Cabe preguntarse si las cláusulas de solidaridad y reparto de responsabilidades tienen efecto directo. Y habrá que ver hasta qué punto pueden desempeñar un papel en los litigios legales. El TEJ hace una comparación con las obligaciones de cooperación de carácter más general (antiguo artículo 10 del TCE) y señala que esta disposición no tiene efectos directos por sí misma, pero puede utilizarse como argumento complementario cuando el Estado miembro de que se trate haya supuestamente incumplido una obligación incondicional y suficientemente precisa⁵⁸.

En relación con su contenido, los conceptos de «solidaridad» y «reparto equitativo de responsabilidades» no se definen en cuanto a sus objetivos o las normas necesarias para lograrlos. Se pueden utilizar distintos planteamiento para determinar el significado exacto de estos conceptos. Un planteamiento a nivel nacional implicaría una distribución equitativa de las cargas derivadas de la formulación y aplicación de las políticas de la UE en materia de gestión de fronteras, inmigración. Aunque no resulte sencillo cuantificar la equidad, el énfasis se haría en las necesidades de los Estados miembros. Sin embargo, las necesidades e intereses nacionales no coinciden necesariamente los objetivos establecidos para las políticas de la UE. Esta tensión se observa sobre todo en materia de asilo, en la que los objetivos de protección de la política de la UE pueden ir en contra del interés que tienen los Estados miembros de limitar el número de solicitantes de asilos, refugiados reconocidos y personas que necesitan protección subsidiaria en su territorio. Los criterios que utiliza la Unión para determinar lo que es equitativo en el reparto de responsabilidades y el tipo de solidaridad que cabe esperar, y los de los distintos Estados miembros pueden ser muy diferentes. Por ejemplo, los Estados miembros pueden pedir solidaridad y reparto de responsabilidades para mejorar el control de fronteras y hacerlo más eficiente, sin asumir sus propias responsabilidades ni mostrar solidaridad cuando se trata de ofrecer protección a los solicitantes de asilo.

Habida cuenta de que el artículo 80 del TFUE se aplica a las políticas adoptadas en virtud del Capítulo 2, los objetivos que este Capítulo fija para esas políticas deberían tenerse en cuenta para determinar el nivel de solidaridad y la equidad del reparto de responsabilidades. Sin embargo, incluso así, los objetivos de las políticas para gestionar las fronteras, controlar la inmigración y ofrecer asilo son muy diferentes, y las medidas prácticas adoptadas en un ámbito pueden influir en la aplicación de las políticas en otro. La solidaridad y las responsabilidades deberían examinarse de forma transversal en todos los ámbitos mencionados en los artículos 77 a 79 del TFUE. Desde esta perspectiva, también habría que prestar atención al artículo 67, apartado 2 del TFUE, que establece que la Unión,

⁵⁶ Un ejemplo mencionado con frecuencia es la negativa de algunos Estados miembros a tomar las huellas dactilares de los inmigrantes ilegales.

⁵⁷ Cabría preguntarse, por ejemplo, si una campaña de regularización general va en contra de los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades.

⁵⁸ Lenaerts y Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (2ª edición), p. 116.

al ser un espacio de libertad, seguridad y justicia que respeta los derechos fundamentales y los diferentes ordenamientos jurídicos y tradiciones de los Estados miembros, «garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y *sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países*» (cursivas de los autores). Por consiguiente, una política común basada en la solidaridad debe ser equitativa respecto a los nacionales de terceros países.

Aparte de formular que la solidaridad es un principio para orientar la formulación y aplicación de políticas, el artículo 80 del TFUE dispone igualmente que «cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo [2] contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio». La inclusión del término «necesario» se refiere a dos principios más fundamentales del derecho de la UE, a saber, la subsidiariedad y la proporcionalidad.

Con arreglo al principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3 del TUE, la Unión debe intervenir «únicamente si los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que pueden alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». El principio de subsidiariedad se aplica a la adopción de las políticas y medidas de gestión de fronteras, asilo e inmigración mencionadas en los artículos 77 a 79 del TFUE. Si la aplicación de estas políticas requiere medidas de solidaridad adicionales se puede invocar el artículo 80 para su adopción. Así pues, podría argumentarse que para formular políticas en los ámbitos de la gestión de fronteras, el asilo y la inmigración es necesario un doble análisis: 1) determinar si se requieren medidas de la Unión en el ámbito de que se trate (artículos 77 a 79 del TFUE), y 2) determinar si los Estados miembros podrán aplicarlas por sí mismos o si serán necesarias otras medidas de solidaridad. Al parecer, la lealtad que se espera de los Estados miembros al aplicar las políticas de la UE no es suficiente; si se requiere solidaridad, puede ser necesaria la acción de la Unión.

Asimismo, las medidas de solidaridad adoptadas deben ser proporcionales. En virtud del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 5, apartado 4 del TUE, «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados». La proporcionalidad exige que «una medida sea proporcionada y necesaria para alcanzar sus objetivos (...) sea necesaria para determinar si los medios que emplea para alcanzar sus fines se corresponde con la importancia de estos y si dichos medios son necesarios para su consecución»⁵⁹. En vista de la gran variedad de interpretaciones de las que puede ser objeto la solidaridad, como se ilustrará más adelante en el Capítulo 3, y de los distintos grados de intensidad con los que el Tribunal de Justicia analiza las medidas en virtud del principio de proporcionalidad, resulta muy difícil prever cuándo una medida es proporcional.

Una última pregunta relacionada con el artículo 80 del TFUE se refiere a su pertinencia para las competencias de la UE. Si bien existe una referencia explícita a los objetivos y medidas de las políticas mencionadas en los artículos 77 a 79, sería conveniente investigar si el artículo 80 del TFUE se aplica igualmente a las medidas que no forman parte en sentido estricto de los artículos 77 a 79 del TFUE. Habría que determinar igualmente si la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades se aplican a otras políticas (por

⁵⁹ T. Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press: 2006), p. 139.

ejemplo, las relaciones exteriores) que pueden influir en las políticas de gestión de fronteras, inmigración y asilo.

2. LA SOLIDARIDAD, DE LA TEORÍA A LA REALIDAD

2.1. Motivos para el reparto de responsabilidades y la solidaridad

Los estudios sobre la solidaridad y el reparto de cargas en el ámbito de la inmigración y el asilo se han centrado ante todo en los refugiados y las personas desplazadas⁶⁰. De hecho, el concepto de «reparto de cargas» se usa desde hace largo tiempo en relación con la protección de refugiados. En el preámbulo de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951 se señala que «la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países», lo que implica la necesidad de «solidaridad internacional». La República Federal de Alemania ya aplicaba una política de reparto de cargas incluso antes, al dispersar a los refugiados entre sus Estados federados en proporción a la población de estos últimos⁶¹. Otros países, como Austria, Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, han introducido sistemas más o menos exhaustivos para la dispersión de los solicitantes de asilo. Los debates sobre el reparto de cargas en la UE se remontan a principios y mediados de los años noventa, en el contexto de una distribución equitativa de las cargas derivadas de la acogida de solicitantes de asilo y de protección temporal.

¿Cuáles ha sido las razones de estos sistemas de reparto de cargas? Es evidente que los países que se enfrentan a una afluencia de refugiados desproporcionada o a elevados costes debido a ello tienen interés en cooperar. Un sistema de reparto de cargas implicaría reducir una parte de los costes financieros, administrativos, sociales y políticos de estos países asociados a la acogida de refugiados y solicitantes de protección. Así por ejemplo, la propuesta que Alemania presentó en 1994 para el reparto de las cargas de las personas que necesitan protección temporal pretendía garantizar una distribución más equitativa de estas personas entre los Estados miembros en función del PIB, población y territorio de cada uno de los países de acogida. No resulta sorprendente que aquellos Estados miembros que recibirían un mayor número de refugiados en virtud de este sistema se mostraron renuentes a aceptar la propuesta.

Sin embargo, pueden existir numerosas razones para que los países que pueden «perder» con un acuerdo de este tipo tengan motivos para cooperar.

En primer lugar, estos sistemas pueden servir como una especie de *póliza de seguro*⁶², para estabilizar las expectativas respecto al número de refugiados que podría recibir un país o los costes que tendría que soportar. Si analizamos las pautas de los solicitantes de

⁶⁰ Betts, A, Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 274-296; Boswell, C. (2001). Spreading the "Costs" of Asylum in Europe: Lessons from the UK and German Experience. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 316-335; Noll, G., Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003); 236-252; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(Special Issue), 253 – 273; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 – 273; van Selm-Thorburn, J. *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis* Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1998.

⁶¹ Schwarz, T, The Reception of Refugees in the Federal Republic of Germany: An Example of a Decentralized System, *Refugees in the Region*, Cardiff, 1999.

⁶² Thielemann, E., Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 - 273.

protección en los Estados miembros de la UE en los últimos veinte años, resulta evidente que existe una fluctuación significativa en aquellos países que reciben el mayor número de solicitantes de protección y refugiados. Por ejemplo, Austria recibió más de 27 000 solicitantes de asilo en el punto álgido del conflicto de Bosnia en 1991, pero dos años más tarde recibió menos de 5 000. En cambio, Francia recibió 17 400 solicitudes en 1996, en comparación con 61 000 en 2004, lo que implica que, incluso si un país recibe actualmente un número relativamente reducido de solicitantes de protección, puede recibir un mayor número en el futuro, por lo que tiene interés en adoptar un principio cauteloso e integrarse en un sistema de reparto de cargas.

El segundo posible motivo se refiere a la necesidad de *evitar medidas unilaterales perjudiciales* para reducir cargas. Si cada Estado miembro intenta reducir su parte de afluencia no deseada, puede introducir medidas para hacer más difícil que los solicitantes de protección entren o residan en su territorio o se les conceda protección. En la medida en que dichas medidas tengan éxito en un país, sus vecinos podrían tener que soportar una mayor carga, lo que a su vez podría dar lugar a una espiral de políticas cada vez más restrictivas. En el peor de los supuestos, las medidas unilaterales podrían implicar que un Estado miembro volviera a introducir los controles en las fronteras interiores para limitar la entrada de personas procedentes de un país vecino. Esta dinámica sería perjudicial para la protección de los refugiados y también podría desestabilizar los sistemas políticos de los Estados miembros, que reformarían constantemente sus políticas. Las medidas para volver a introducir los controles en las fronteras internas también serían contrarias a las disposiciones en materia de libre circulación de la UE.

Por consiguiente, un sistema de reparto de cargas podría considerarse un medio para reducir los incentivos que ofrece este tipo de espiral descendente. Dicho sistema implicaría que la distribución de los refugiados —o de los costes de su acogida— se determinaría de acuerdo con criterios independientes (al menos parcialmente) de las políticas nacionales, lo que reduciría también los incentivos para modificar las normativas nacionales relativas a la acogida de solicitantes de asilo, la protección y el control de las fronteras. Asimismo podría mejorar la protección de los derechos de los refugiados mediante la introducción de normas mínimas para su acogida y protección.

Este argumento basado en una espiral descendente ha adquirido más pertinencia al facilitarse los viajes entre los Estados miembros de la UE. La abolición de los controles de la circulación entre los Estados miembros facilita evidentemente los flujos irregulares y por ello aumenta la posibilidad de que los inmigrantes se trasladen de un país a otro en busca de mejores condiciones. De hecho, el temor de que los Estados miembros respondan haciendo más estrictas sus normativas de asilo con el fin de disuadir a los inmigrantes ha sido uno de los factores para avanzar hacia una política y un sistema comunes de asilo.

Un tercer motivo por el que los Estados miembros pueden tener interés en colaborar es por consideraciones más amplias de *solidaridad y cooperación mutua*. En muchos ámbitos de las políticas de la UE, los Estados miembros redistribuyen fondos para ayudar a las personas con menos recursos o capacidad, o a aquellas que sufren crisis exógenas. Estos sistemas han sido una parte fundamental de la cooperación europea desde el principio y han dado estabilidad a países o regiones vulnerables dentro de la Unión. Esta distribución no tiene lugar simplemente por motivos altruistas, sino que puede tener un efecto beneficioso para la prosperidad y seguridad regional, con externalidades positivas para todos los Estados miembros. Una vez más, este tipo de argumentos pueden reforzarse mediante la supresión de los controles internos de los movimientos entre los Estados miembros, pues

cabe suponer que el aumento de las posibilidades de movimientos irregulares entre los países puede tener un efecto negativo en la estabilidad regional en general al aumentar el riesgo de las nefandas prácticas del contrabando, el tráfico y otras formas de delincuencia organizada transfronteriza.

Este tercer motivo para repartir cargas implica que la protección de los refugiados es un «bien público internacional», ya que si un país protege a los refugiados, generalmente crea efectos positivos para otros países⁶³. El aumento de la seguridad y estabilidad que crea la protección constituye un beneficio colectivo para todos los países de la región de destino.

Todos estos argumentos han sido invocados en el contexto de las deliberaciones que han tenido lugar en la UE sobre la solidaridad y el reparto de las cargas que representan los solicitantes de protección. En ellos se basan las propuestas relativas tanto al reparto de las cargas físicas (o dispersión) como al reparto de las cargas financieras (en particular, el Fondo Europeo para los Refugiados). ¿Hasta qué punto podrían aplicarse estos argumentos al posible reparto de responsabilidades relacionadas con otras categorías de inmigrantes u otros aspectos de la gestión de la inmigración?

Cabe destacar desde un principio que el asilo se ha considerado históricamente un ámbito adecuado para el reparto de cargas debido a determinadas características de las situaciones de los refugiados. Por lo general se considera que la acogida y protección de personas desplazadas es una carga para los países de acogida y que este fenómeno puede producirse de forma imprevista y a gran escala, tras un conflicto o situaciones de violencia generalizada. Se puede considerar que estos casos de afluencia generan problemas sumamente graves a los países de acogida. Asimismo, normalmente se supone que los mayores flujos de inmigrantes se dirigen a países geográficamente próximos o accesibles, o que ya han recibido anteriormente a inmigrantes de esa región. En este sentido, el hecho de que un país soporte una carga especialmente alta se encuentra en gran parte fuera de su control, lo que justifica que otros países le presten asistencia. Por último, la protección de los refugiados y personas desplazadas se considera un acto positivo, incluso necesario, desde una perspectiva ética y normativa, lo que implica que los costes derivados de ellos no pueden ni deben reducirse significativamente, lo que implica a su vez que sea deseable algún sistema de reparto de costes (en lugar de eliminarlos).

Todos estos factores hacen que el ámbito del asilo y el desplazamiento forzoso sean candidatos obvios para las medidas de solidaridad, de una manera que no se aplica necesariamente a otros ámbitos de la gestión de la inmigración.

2.2. Tipos de reparto de responsabilidades

Si bien puede resultar intuitivamente lógico que se aplique alguna forma de reparto de responsabilidades en el ámbito de la inmigración y el asilo, una vez que comenzamos a esclarecer los posibles mecanismos y criterios, la cuestión se hace mucho más compleja. Para comenzar, tenemos que examinar los objetivos básicos de dicho sistema. A este respecto conviene hacer dos preguntas.

En primer lugar, ¿debe un sistema de reparto abordar las *causas* o los *efectos* de las diferencias en la distribución de la carga? Un sistema concebido para eliminar las causas de las diferencias intentaría antes que nada ajustar los factores que influyen en la manera en que se distribuyen las cargas. Por ejemplo, la armonización de la política de asilo de la UE

⁶³ Suhrke, A, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4) (1998), 399-400.

puede considerarse un sistema para abordar las causas de una distribución injusta mediante el establecimiento de disposiciones en igualdad de condiciones en todos los Estados miembros. En este caso, la hipótesis es que los países con sistemas de asilo relativamente generosos atraen a un mayor número de solicitantes de asilo, lo que implica que una convergencia de las legislaciones en este ámbito daría lugar a una distribución más justa. Este tipo de «medida preventiva» se ha denominado «reparto indirecto de cargas» en algunas de las obras de la bibliografía, en el sentido de que conduce indirectamente a una distribución más equitativa⁶⁴.

Los sistemas para hacer frente a las causas de las diferencias, o de reparto indirecto de cargas, deben compararse con los sistemas diseñados para redistribuir los efectos o consecuencias de una distribución poco equitativa de los costes. Estos últimos pueden incluir la dispersión física o el reasentamiento de las personas desplazadas o refugiados, o bien contemplar transferencias financieras entre países para compensar a aquellos que soportan una carga mayor. Los sistemas de dispersión física o de reasentamiento nunca se han aplicado de forma sistemática al reparto de cargas al interior de la UE, aunque el Programa de Evacuación Humanitaria de Kosovo sí incluía un programa voluntario para dispersar a las personas desplazadas entre los Estados miembros de la UE⁶⁵.

Un sistema de reparto de cargas también puede implicar elementos de ambos tipos de (re)distribución. El Fondo Europeo para los Refugiados distribuye recursos en función del número de solicitantes de asilo recibidos (efectos) y ayuda a los Estados con instalaciones menos desarrolladas para recibir y proteger a los refugiados (causas).

El segundo tipo de consideración se refiere al criterio de distribución o principio según el cual debe repartirse la carga. El reparto de cargas puede basarse en dos tipos de consideraciones: *la justicia* o *los resultados*. Por lo general, los sistemas basados en la justicia realizan la distribución en función de indicadores estáticos, como el PIB, población o territorio del país de acogida. La idea consiste en compensar a los países que reciben un número mayor de personas del que les corresponde, por motivos de equidad. En cambio, los indicadores basados en resultados se preocupan más de las consecuencias de la recepción de los refugiados o solicitantes de asilo, como las repercusiones que tiene su acogida y asistencia sobre la estabilidad o las relaciones interétnicas. Muchos sistemas nacionales de dispersión de los solicitantes de asilo se interesan primordialmente en esta consideración basada en los resultados. Por ejemplo, el sistema de dispersión del Reino Unido se introdujo sobre todo para reducir las presiones sobre la vivienda y los servicios sociales en la zona de Londres. Algunos programas internacionales de reasentamiento han sido diseñados explícitamente para reducir las tensiones étnicas en la región de origen, como la evacuación de refugiados kosovares de la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

⁶⁴ Cabe señalar que gran parte de la bibliografía sobre los factores que influyen en la elección del país de destino por parte de los solicitantes de asilo y personas desplazada pone en duda que la importancia de las políticas nacionales de asilo sea un factor determinante. En cambio existen evidencias de que las redes de inmigración y la existencia de lazos coloniales o de otro tipo con los países de origen son factores mucho más determinantes. Véase Hatton, T. J, The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? *The Economic Journal*, 199(535) (2009), 183-213; Koser, K., & Pinkerton, C, *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*. Londres: Home Office Research, Development and Statistics, 2002; Thielemann, E, Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. *Center for Comparative Immigration Studies Working Paper*, 112, 2004.

⁶⁵ Véase Selm, J van, *Kosovo's Refugees in the European Union* (Londres: Continuum, 2000).

Muchas propuestas de sistemas de reparto de cargas incluyen elementos basados tanto en la justicia como en los resultados. Sin embargo, es importante recordar la distinción conceptual, ya que tiene implicaciones para la clave de distribución elegida, así como para la carga que debe distribuirse. Por ejemplo, si el principal objetivo de un sistema de reparto de cargas es reducir la presión sobre las relaciones interétnicas, resulta lógico minimizar la carga que soportan los países especialmente vulnerables o inestables, incluso si no reciben el mayor número de refugiados. Asimismo, las transferencias financieras no serían adecuadas en ese caso, ya que el sistema tendría que introducir alguna forma de reparto de las cargas físicas. En cambio, un sistema basado en consideraciones de justicia redistribuiría los costes de acuerdo con alguna manera de calcular la «carga» correspondiente (por ejemplo, el número de refugiados, el PIB y la población del país de acogida) y podría lograr un reparto de cargas mediante compensaciones financieras.

Una vez resueltos estos dos aspectos, la elección del sistema de reparto de cargas deberá determinar el tipo de costes o «cargas» que deben incluirse en el régimen de (re)distribución. En este aspecto podemos distinguir entre *costes directos*, *indirectos e intangibles*. Los costes directos son los incurridos directamente por la acogida de refugiados o solicitantes de asilo. Los costes indirectos son tangibles, pero no pueden medirse directamente, pues abarcan toda una serie de costes soportados por la sociedad de acogida y sus servicios públicos, como la prestación de servicios de salud o educación que no se registran o miden de forma explícita. Por último, los costes intangibles incluyen costes más difusos, como las repercusiones en las relaciones interétnicas o el apoyo a partidos políticos extremistas.

Dentro de la categoría de los costes directos podemos hacer una nueva distinción entre *costes mínimos* y *costes «voluntarios» o complementarios* de la acogida de los solicitantes de asilo. Los costes mínimos son aquellos que son necesarios para ajustarse a los instrumentos legales de la UE en materia de asilo, mientras que los voluntarios representan disposiciones complementarias adoptadas unilateralmente por el Estado miembro de que se trate. Esta distinción puede ser más pertinente en un ámbito como el asilo, en el que existe un importante acervo que abarca la mayoría de los aspectos de esta política.

Podemos hacer otra distinción entre *redistribución financiera* y *redistribución en especie*. La redistribución financiera implica, como es obvio, transferencias pecuniarias. En el contexto del asilo y las personas desplazadas, la redistribución en especie normalmente implica la dispersión o reubicación de los refugiados y personas desplazadas. Sin embargo, en otros ámbitos de la gestión de la inmigración podríamos incluir la intervención de equipos o personal especializado para ayudar en los controles en las fronteras o internos, luchar contra la delincuencia organizada o construir instalaciones de acogida o detención.

Por último podemos hacer una distinción en función de los costes que deben redistribuirse, en concreto, si estos sistemas son *unidimensionales* o *multidimensionales*. Algunos sistemas pueden basarse en la redistribución de un conjunto único o reducido de costes (sistemas unidimensionales); mientras otros pueden implicar la redistribución de una serie de diferentes costes, incluso de distintos sectores (sistemas multidimensionales)⁶⁶.

⁶⁶ Thielemann, E, *The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach*. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies (2008).

2.3. Ámbitos incluidos

Los artículos 77 a 79 del TFUE establecen diversos ámbitos de cooperación que se concentran en tres áreas principales: la gestión de las fronteras exteriores, el asilo y la protección, y la política de inmigración. El ámbito del asilo ya ha sido objeto de informes anteriores⁶⁷. Por ello, el análisis que aparece a continuación se concentrará en la forma en que el análisis del asilo que figura más arriba podría aplicarse, en su caso, a los demás ámbitos incluidos. Se centrará tanto en los motivos del reparto de responsabilidades como en los distintos tipos de mecanismos. Examinará cómo podrían aplicarse estas consideraciones a las medidas adoptadas en el ámbito del control de las fronteras exteriores y de la política de inmigración.

2.3.1. Control de las fronteras exteriores

Muchas de las medidas contempladas en el artículo 77 del TFUE se refieren a normativas que tienen muy pocas o ninguna implicación financiera (más allá de los costes legales y administrativos para codificar las normativas en la legislación nacional y aplicarlas en los procedimientos burocráticos, policiales y judiciales). La principal excepción es «cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores» (artículo 77, apartado 2, letra d) del TFUE). Por ello nos concentraremos en este sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Motivos del reparto de responsabilidades

¿Cuáles podrían ser los motivos de la solidaridad y el reparto de responsabilidades en este ámbito? En primer lugar, los Estados miembros pueden considerar en algunos casos que esta cooperación constituye una póliza de seguro. Las rutas preferidas para la entrada ilegal a los Estados miembros han sufrido fluctuaciones considerables en las últimas décadas. Algunas rutas pueden ser más utilizadas repentinamente debido a que los inmigrantes y traficantes saben que existe un eslabón débil en el control de fronteras (por ejemplo, la entrada a Austria y Alemania desde los países de Europa Central y Oriental durante un breve período tras la caída del Telón de Acero en 1989, la entrada al reino Unido a través del túnel bajo el Canal de la Mancha entre 2000 y 2003 o la entrada a España a través de Ceuta y Melilla en el verano de 2004). La entrada a través de estas rutas puede disminuir posteriormente, cuando las autoridades competentes intensifiquen los controles en las fronteras. Desde una perspectiva más general, en la elección de la ruta para cruzar las fronteras exteriores hacia los Estados miembros influyen considerablemente las redes de inmigración, que transmiten información a familiares, amigos y personas de contacto en los lugares de origen sobre posibles maneras de entrar en la UE⁶⁸. Esta elección también es por los servicios que prestan los contrabandistas y traficantes, cuya tarea es facilitar la entrada ilegal⁶⁹. Por estas razones es posible que los Estados miembros que actualmente no soportan una carga significativa en el ámbito del control de las

⁶⁷ Estudio del PE, 'What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?', enero de 2010, PE 419.620; Estudio de la CE, "Study On The Feasibility Of Establishing A Mechanism For The Relocation Of Beneficiaries Of International Protection", julio de 2010, JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056.

⁶⁸ See Elrick, T., & Ciobanu, O, Migration Networks and Policy Impacts: Insights from Romanian-Spanish Migrations. *Global Networks*. (2009); and Koser, K., & Pinkerton, C, *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*. Londres: Home Office Research, Development and Statistics, 2002.

⁶⁹ Koslowski, R, The Mobility Money Can Buy: Human Smuggling and Border Control in the European Union. In P. Andreas & T. Snyder (Eds.), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe* (pp. 203-218). Lanham, Md: Rowman and Littlefield (2002).

fronteras exteriores acepten que vale la pena estudiar el reparto de costes, ya que pueden enfrentarse a problemas similares en el futuro.

Este argumento puede aplicarse a los países que pueden enfrentarse a problemas de control de fronteras, pero es evidente que varios países no se verán afectados relativamente por estas fluctuaciones debido a su posición geográfica. Los países sin fronteras exteriores terrestres (Austria, República Checa, Luxemburgo) y aquellos que tienen fronteras marítimas que pueden gestionar con facilidad (por ejemplo, los países escandinavos) pueden tener menos incentivos para aceptar la lógica de un seguro.

En este caso, el segundo posible motivo —evitar medidas unilaterales perjudiciales se aplica únicamente de forma marginal. Si bien existen razones humanitarias y de derechos humanos evidentes para evitar una espiral descendente en las normas relativas a la protección de refugiados, dichas consideraciones no se aplican al control de las fronteras exteriores. De hecho, los Estados miembros mostrarán interés en estimular medidas más estrictas y sólidas en este ámbito. No cabe duda de que la introducción de medidas más restrictivas pueden plantear problemas en materia de derechos humanos, por ejemplo, cuando las medidas de control de fronteras pueden poner en peligro el principio de no devolución o conllevar severas medidas de detención. Pero en general, el objetivo de la gestión de las fronteras exteriores es limitar la entrada ilegal y no garantizar protección. Asimismo, cualquier medida unilateral para hacer más estricto el control de las fronteras exteriores no pondrá en peligro la libre circulación dentro de la UE. Así pues, no existe un riesgo inminente de ir en contra de los principios de libre circulación como el que se observa en el caso de las medidas unilaterales adoptadas para evitar que los refugiados se trasladen de un país a otro en busca de mejores condiciones.

El tercer motivo que hemos mencionado es promover la estabilidad colectiva por medio de la cooperación mutua. Este puede ser un importante motivo para repartir cargas en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. La entrada irregular de inmigrantes a un Estado miembro puede tener efectos secundarios considerables en otros, en particular en vista de la facilidad de circulación de un país a otro dentro de la UE. De este modo, por ejemplo, los países del norte de Europa, como Alemania y el Reino Unido, tienen un gran interés en ayudar a los países del sur de Europa a mejorar su control de fronteras, en vista de que los inmigrantes que entran en Italia o España pueden trasladarse posteriormente a buscar trabajo en Alemania o el Reino Unido.

Por ello hemos observado un motivo potencialmente fuerte para cooperar a fin de aumentar la estabilidad colectiva, así como un posible interés para cooperar como parte de una póliza de seguro. ¿Qué tipos de reparto de responsabilidad podrían alcanzar mejor estos dos objetivos?

Tipos de reparto de responsabilidades

En primer lugar debemos aclarar lo que significa «responsabilidad» en este ámbito. Podemos entender la responsabilidad como la obligación de asumir determinadas cargas relacionadas con el control de fronteras. Dichas cargas pueden estar relacionadas con el coste de reforzar las fronteras exteriores o con el coste que generan las deficiencias de dichas fronteras. Parece evidente que cualquier sistema de solidaridad en la gestión de fronteras debería ir dirigido primordialmente a resolver el primero de estos aspectos, es decir, las *causas* y no los efectos de las diferencias en el control de fronteras. En otras palabras debería intentar evitar la entrada ilegal por medio de controles más estrictos. Es posible que cualquier reparto significativo de las cargas derivadas de las *consecuencias* de

las deficiencias de las fronteras externas (por ejemplo, el reparto de los costes de acogida, detención o deportación de inmigrantes ilegales) pudiera reducir los incentivos que tiene el Estado miembro beneficiario para intensificar los controles en las fronteras. Existen algunas excepciones, como por ejemplo, en caso de afluencia súbita y masiva de inmigrantes ilegales pueden existir buenos motivos para prestar apoyo colectivo de emergencia para contribuir al coste de la creación de centros de acogida. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el objetivo principal debería ser evitar la entrada de inmigrantes ilegales mediante el refuerzo de los controles en las fronteras y no adoptar medidas correctivas para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las consecuencias de dicha entrada.

¿Debe basarse dicho sistema de reparto de responsabilidades en consideraciones de justicia o de resultados? La respuesta más probable es que deberían incluir una mezcla de ambas. Los Estados miembros se enfrentan a retos de distinto nivel en el control de sus fronteras exteriores, y gran parte de estas variaciones depende de factores geográficos fuera de su control. Por ello parece razonable que otros Estados miembros les ayuden a sufragar los costes por motivos de solidaridad general. Sin embargo, el objetivo del reparto de cargas en este ámbito no es simplemente garantizar una distribución equitativa de un nivel determinado de costes, sino también reducir dichos costes, que es lo más importante. Este hecho hace que el control de las fronteras exteriores sea distinto del ámbito de la protección de refugiados. Como ya hemos visto, en el caso de los refugiados, los Estados miembros tienen la obligación de ofrecer un determinado nivel de protección en virtud de las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados. Este reparto de cargas pretende reasignar un nivel de cargas determinado y en gran parte irreducible. En el ámbito del cruce ilegal de fronteras, el reparto de responsabilidades estaría destinado principalmente a reducir el número de inmigrantes ilegales. Así pues debería considerarse ante todo un sistema basado en los resultados, aunque teniendo en cuenta consideraciones de equidad.

La siguiente pregunta se refiere a los tipos de costes que deben redistribuirse. ¿Podrían ser costes directos, indirectos o intangibles? Es probable que la mayoría de los costes derivados de la gestión de fronteras sean directos. Implican el empleo de personal y equipo, y la construcción de infraestructuras de control de fronteras, cuyos costes pueden ser auditados por las autoridades competentes. Es evidente que una serie de costes indirectos e intangibles asociados a la acogida, tratamiento posterior y repercusiones socioeconómicas de los inmigrantes ilegales se producen una vez que se encuentran en el territorio de un Estado miembro. Proponemos que dichos costes se excluyan de un sistema de reparto de responsabilidades, pues implican resolver las consecuencias y no eliminar las causas de la entrada de inmigrantes ilegales. Asimismo, la cuestión del cálculo de los costes de los inmigrantes ilegales es objeto de una gran polémica debido a los posibles incentivos económicos que existen en numerosos sectores para emplear trabajadores de forma ilegal. De este modo, la acogida de un mayor número de inmigrantes ilegales puede tener beneficios indirectos e intangibles. Esta consideración hace que la inclusión de dichos costes indirectos e intangibles resulte sumamente compleja y problemática.

La distinción entre costes mínimos y costes complementarios («voluntarios») no parece pertinente en este ámbito. Incluso si suponemos la existencia de normas o procedimientos mínimos comunes para el control de las fronteras exteriores, todas las medidas complementarias adoptadas unilateralmente por un Estado miembro deberían considerarse necesarias y deseables. En vista de los enormes problemas para garantizar un control eficaz de las fronteras, simplemente no resulta plausible que un país pueda gastar recursos

superfluos en este ámbito, más allá de lo necesario para evitar la entrada de inmigrantes ilegales.

Los mecanismos para el reparto de costes pueden ser financieros o en especie. La redistribución financiera podría conllevar la creación de una línea presupuestaria para los Estados miembros que se enfrenten a problemas de gestión de fronteras especialmente onerosos (en términos de personal, formación, compra de equipos o construcción de infraestructuras). Sin embargo, los Estados miembros también se han mostrado dispuestos a compartir costes en especie, por ejemplo, mediante la formación de guardias fronterizos y facilitar personal para emergencias (RABIT), o equipos. Estas formas de transferencias ya se realizan en el contexto de la agencia Frontex.

Como resumen de estas consideraciones podemos decir que los motivos para adoptar un sistema de reparto de responsabilidades en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores son el deseo de mantener la estabilidad colectiva y de evitar la inmigración ilegal hacia la UE en su conjunto y, en el caso de algunos Estados miembros, la necesidad de contar con una póliza de seguro. Como es lógico, dicho sistema estaría destinado a evitar las causas de la entrada de inmigrantes ilegales y no a compensar a los Estados miembros por sus consecuencias. De modo similar, los principios de distribución que regirían dicho sistema se basarían principalmente en el objetivo de reducir el número de inmigrantes ilegales que entran en el país y no en la compensación de los Estados miembros por motivos de equidad. Probablemente sería conveniente que el sistema incluyera únicamente los costes relacionados con la gestión de fronteras y no los derivados de la posterior recepción o tratamiento de los inmigrantes ilegales. Sin embargo, puede haber una excepción en caso de afluencia súbita, en el que podría contemplarse algún tipo de ayudas para acogida y tratamiento. Por último, la distribución podría ser de carácter pecuniario o en especie.

2.3.2. Política de inmigración

El artículo 79 del TFUE establece que la UE desarrollará una política común de inmigración para garantizar la gestión de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países y la adopción de medidas para evitar y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

Condiciones de entrada y residencia

El artículo 79, apartado 1, letra a) del TFUE implica cierta armonización de los criterios de admisión y permanencia de los inmigrantes que residen legalmente en los Estados miembros. Entre las categorías de inmigrantes incluidos en esta disposición se encuentran aquellos que entran para trabajar por cuenta ajena o propia (inmigrantes laborales) y los que entran por motivos de unión o reunión familiar.

En el caso de los *inmigrantes laborales*, el artículo 79, apartado 5 del TFUE establece claramente que no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países. Así pues, podemos suponer que cualquier convergencia de condiciones podría referirse a los criterios de admisión (como la escasez de determinados profesionales o la demanda de trabajadores estacionales), pero los Estados miembros pueden interpretar y aplicar libremente estos criterios en sus decisiones relativas a la admisión y residencia. De hecho, esto es lo que ha sucedido con el programa «Tarjeta azul» que el Consejo aprobó en mayo de 2009, que establece condiciones comunes para la entrada y permanencia de inmigrantes altamente cualificados, pero deja la decisión sobre la admisión en manos de cada Estado

miembro. Esto implica un cierto grado de armonización de principios, pero no de las decisiones en materia de admisión⁷⁰.

Y lo que es más importante, no está claro de qué forma la inmigración de trabajadores podría ser objeto de medidas de reparto de responsabilidades, en vista de que la decisión para admitir nacionales de terceros países a tal fin generalmente se basa en los intereses económicos del país de acogida. A diferencia de lo que sucede en el caso del asilo o la inmigración ilegal, los Estados miembros aceptan inmigrantes laborales porque consideran que beneficiarán a determinados sectores de su mercado laboral o aumentarán el capital humano. En cambio podría ser objeto de un reparto de beneficios, pues a menudo existe una gran demanda de inmigrantes con determinados tipos de cualificaciones en los Estados miembros, por lo que cabría imaginar un sistema para distribuir los beneficios de acoger a estos nacionales de terceros países entre los Estados miembros. Sin embargo, parece muy poco plausible que dicho sistema sea aceptable para los Estados miembros o los propios inmigrantes. Es poco probable que los Estados miembros que logren atraer, por ejemplo, técnicos o especialistas en TIC, acepten un sistema que disperse dichos inmigrante hacia otros países. Y los propios especialistas deben tender derecho a elegir voluntariamente su país de destino. Por estas razones no consideramos que la inmigración laboral sea un ámbito adecuado para el reparto de cargas.

Sin embargo, la cosa cambia cuando los términos «solidaridad» y «reparto de responsabilidades» se examinan por separado del concepto de reparto de cargas, pues el término carga generalmente tiene una connotación negativa (imposición de un peso, consecuencias negativas de una política fallida, etc.). Asimismo, la solidaridad puede interpretarse de una forma más positiva, como algo que exige una obligación de cooperación para alcanzar un objetivo común. En este caso el objetivo es una política común de inmigración que se caracterice por una gestión eficiente de los flujos y un tratamiento equitativo de los nacionales de terceros países. De este modo, la solidaridad tendría por finalidad maximizar los beneficios de la inmigración de nacionales de terceros países ya mencionados, e incluiría obligaciones tanto positivas como negativas. Las obligaciones positivas requieren colaboración para crear un contexto de inmigración conforme a los objetivos de las políticas de la Unión. Por ejemplo, para atraer trabajadores altamente cualificados a la Unión, los Estados miembros podrían llevar a cabo campañas conjuntas de contratación, teniendo en cuenta los mercados laborales nacionales, el principio de preferencia europea y las repercusiones en los países de origen. Las obligaciones negativas exigirían que los Estados miembros se abstengan de adoptar medidas que distorsionen los flujos migratorios hacia la Unión Europea y dentro de esta, lo que prohibiría que se adopten medidas nacionales que hagan que la inmigración a un Estado miembro resulte más atractiva y tenga efectos negativos en los demás Estados miembros a la hora de atraer a estos inmigrantes. Aunque teóricamente podamos concebir la solidaridad en estos términos, la viabilidad práctica, legal y política de las obligaciones negativas puede ser cuestionada. En la práctica sería necesario medir los efectos (y los efectos de distorsión) de las medidas de inmigración. Desde un punto de vista legal, para establecer esta violación del principio de legalidad habría que adoptar una serie de normas vinculantes en materia de inmigración legal, de las que se habría desviado un Estado miembro (por ejemplo, condiciones de trabajo precisas, prestaciones sociales, etc.). Esto no ha sucedido aún en el ámbito de la inmigración de trabajadores y cabe preguntarse —

⁷⁰ Una excepción podrían ser las disposiciones que permiten la libre circulación de las personas admitidas por medio de estos regímenes una vez que han residido legalmente en un Estado miembro durante un período determinado. Véase más abajo la libre circulación de nacionales de terceros países (NTP).

desde una perspectiva tanto legal como política— hasta qué punto podría adoptarse un sistema de este tipo.

La *reunificación familiar* se refiere al traslado de nacionales de terceros países a un Estado miembro de la UE con fines de matrimonio o reunificación de familiares directos. Por definición, la (re)unión con otros miembros de la familia tiene que implicar el traslado al país en que reside el miembro de la familia, por lo que no podría ser objeto de un programa de dispersión física a otro Estado miembro. Además cabe esperar que cualquier «carga» (si podemos denominarla así) derivada de la entrada de personas para reunirse con sus cónyuges o su familia se distribuya uniformemente entre la población inmigrante, ya que una persona solo puede tener un cónyuge y un número limitado de padres e hijos. De este modo, la admisión con fines de reunificación familiar no plantea el problema de una afluencia masiva o de graves diferencias en la distribución de los costes entre los distintos países, de modo que no parece un ámbito adecuado para ninguna forma de reparto de cargas.

Derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros

El artículo 79, apartado 2, letra b) del TFUE establece que los Estados miembros adoptarán medidas para definir los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros. En principio, una ampliación de estos derechos puede generar costes adicionales para los países de acogida. Por otra parte, la liberalización de las condiciones de libre circulación y residencia en otro Estado miembro de la UE podría crear tanto costes como beneficios para el país de acogida. Examinemos ahora las implicaciones de esta disposición para ver si pueden ser objeto de algún tipo de sistema de reparto de responsabilidades.

Los *derechos de los nacionales de terceros países* que residen legalmente en los Estados miembros ya han sido objeto de la legislación relativa a los residentes de larga duración (Directiva de 2003). Esta Directiva establece diversos derechos sociales y legales para quienes han residido legalmente durante más de cinco años en un Estado miembro, que incluyen derechos de educación, empleo y protección y servicios sociales. Asimismo contempla un derecho de libre circulación en determinadas condiciones (véase más abajo). En la medida en que esta legislación o una legislación futura que extienda el ámbito de aplicación o los sujetos de estos derechos, implica costes adicionales para los Estados miembros, podríamos imaginarnos un sistema de reparto de responsabilidades para compensar a los países más afectados. Sin embargo, la Directiva no tiene implicaciones radicales para las políticas y prácticas nacionales de los Estados miembros, por lo que es poco probable que genere costes *adicionales* considerables para estos últimos. De hecho, es poco probable que los Estados miembros acepten condiciones que sean considerablemente más generosas que las concedidas actualmente en cada uno de ellos. Asimismo, dichos derechos se acumularían por definición a los que ya prevé la legislación adoptada mediante una decisión anterior del país de acogida. A una parte importante de estas personas se les habría concedido la residencia de forma voluntaria en el país de acogida, en muchos casos en reconocimiento de los beneficios económicos que producen. Así pues, no resulta evidente que una ampliación de los derechos de estos nacionales de terceros países deba o pueda hacer que los países con un número relativamente mayor de inmigrantes solicite una redistribución de recursos.

Salvo en dos casos; en primer lugar, los países con estructuras menos desarrollados para respetar los derechos de los nacionales de terceros países podrían solicitar algún tipo de ayuda a los demás Estados miembros. El motivo del reparto de responsabilidades en ese caso sería el tercer argumento mencionado más arriba, es decir, la solidaridad y cooperación con países que necesitan ayuda. De hecho, la prestación de dicha ayuda podría considerarse un bien público colectivo para la UE, pues podría contribuir a promover los derechos humanos y las buenas relaciones interétnicas en los Estados miembros que tienen menos experiencia en la integración a largo plazo de los inmigrantes. Si se acepta este argumento se podría considerar alguna forma de reparto de responsabilidades para contribuir a la realización de los derechos de los nacionales de terceros países, basado en la capacidad del país de acogida para garantizar tales derechos. Más adelante examinaremos las formas que podría adoptar dicho sistema.

La segunda excepción se presentaría cuando existen diferencias considerables en el nivel de los derechos concedidos a los nacionales de terceros países y, lo que también es importante, posibilidades de libre circulación para estos. En este caso podemos imaginarnos que la lógica del reparto de responsabilidades sería similar a la lógica en que se basa la armonización de las disposiciones de asilo, a saber, la convergencia de derechos para evitar que los nacionales de terceros países vayan de un país a otro en búsqueda de mejores condiciones, algunos de los cuales podrían querer trasladarse a un país que ofrezca derechos políticos, sociales o económicos más generosos.

Todo ello nos lleva a la cuestión de los *derechos de libre circulación para nacionales de terceros países*. Actualmente estos derechos se encuentran bastante limitados, pero es posible que la legislación futura extienda estas disposiciones para facilitar una mayor movilidad de los nacionales de terceros países, lo que implicaría que los inmigrantes que residen legalmente en un país podrían trasladarse a otro Estado miembro y acceder a los servicios sociales, de educación o empleo de este último. Esta libre circulación podría generar tanto costes como beneficios para los países de acogidas. En lo que se refiere a los beneficios, es posible que los inmigrantes que tengan capacidades y cualificaciones demandadas o aquellos capaces de satisfacer la escasez de determinadas profesiones, sean bienvenidos a su nuevo país de acogida. Por ejemplo, un especialista en TIC que haya entrado en Alemania en virtud del programa Tarjeta azul y que luego decida trasladarse a Francia podría generar beneficios para este país (y una pérdida para Alemania). En cuanto a los costes, los residentes legales que no son considerados un beneficio económico —por ejemplo, porque no tienen las capacidades o cualificaciones requeridas o dependen en gran medida de los servicios sociales y de bienestar— podrían ser considerados una carga en el nuevo país de acogida. Así pues, un aumento de la libre circulación de los nacionales de terceros países podría conllevar costes y beneficios para los países de acogida.

Un ángulo que puede resultar útil para analizar esta cuestión consiste en considerar los motivos que podrían tener los nacionales de terceros países para trasladarse de un Estado miembro a otro. Un primer motivo podría ser económico, normalmente la posibilidad de encontrar empleo en otro Estado miembro. Normalmente, este tipo de movilidad no se considera una carga financiera para el país de acogida, aunque la movilidad a gran escala de inmigrantes laborales puede generar tensiones sociales o políticas. En vista del énfasis que pone la UE en la promoción de la libre circulación de trabajadores entre los Estados miembros, es poco probable que esta movilidad por motivos económicos al interior de la UE sea considerada un problema y, por ende, objeto de reparto de responsabilidades. Un segundo motivo para que los nacionales de terceros países se trasladen dentro de la UE podría estar relacionado con las condiciones sociales y de bienestar existentes en otro país,

como un mejor acceso a la educación, la salud o prestaciones sociales. Este segundo motivo podría generar mayores costes para los países de acogida. Como ya se ha señalado, la concesión de derechos o prestaciones más generosos puede hacer que los trabajadores se trasladen de un país a otro para buscar mejores condiciones, de forma similar a lo que sucede en el ámbito del asilo. Este supuesto podría hacer que la libre circulación de nacionales de terceros países sea objeto de solidaridad y reparto de responsabilidades. En la siguiente sección se exponen los tipos de sistemas que podrían ser adecuados.

Tipos de reparto de responsabilidades

En el caso de los derechos de los nacionales de terceros países, la «carga» puede definirse como el coste asociado a la concesión de derechos y la prestación de asistencia a los inmigrantes de larga duración (que actualmente son aquellos que han residido en un Estado miembro de la UE durante más de cinco años). Como ya hemos visto, cualquier criterio para conceder asistencia no debería basarse en el número de residentes de terceros países, por dos razones. En primer lugar, la presencia de muchos de estos nacionales de terceros países puede ser beneficiosa para el país de acogida (en particular en el caso de aquellos que poseen un gran capital humano o cualificaciones profesionales demandadas). Así pues, el número de nacionales de terceros países nos dice muy poco sobre los costes derivados de su acogida. Y en segundo lugar, a diferencia del caso de los refugiados o residentes ilegales, el hecho de que sean residentes legales de larga duración implica una decisión voluntaria del Estado miembro de concederles la residencia. De este modo y con algunas excepciones (como la reunificación familiar), el Estado miembro ha tomado la decisión de autorizar su residencia y debería asumir en gran parte la responsabilidad de esta decisión, por lo que un sistema de reparto de responsabilidades debería basarse en los *efectos* que tienen las diferencias de costes asociadas a los nacionales de terceros países.

¿Podría abordar dicho sistema las *causas* de estas diferencias? En otras palabras ¿podría justificarse un sistema que ofrece recursos para contrarrestar los factores que dan lugar a desequilibrios en los costes derivados de los derechos de los nacionales de terceros países? Como ya se ha indicado, estas consideraciones pueden resultar pertinentes en caso de ampliarse los derechos de movilidad de los nacionales de terceros países. Una de las posibles causas de las diferencias de costes está relacionada con las divergencias entre los derechos de los residentes de larga duración y la asistencia que estos reciben en los distintos Estados miembros, que puede ofrecer un incentivo para su movilidad entre los Estados miembros. Si los nacionales de terceros países se trasladan a otro Estado miembro debido a que en este existen mejores servicios sociales y de bienestar, por ejemplo, se pueden generar costes adicionales para el nuevo país de acogida. En estos casos puede existir un argumento a favor de la introducción de medidas para eliminar las causas de estas diferencias, lo que implicaría una armonización de las disposiciones entre los Estados miembros para garantizar niveles similares de derechos y asistencia para los nacionales de terceros países.

El argumento a favor de la convergencia de normas se ve reforzado por un segundo argumento, a saber, la necesidad de prestar ayuda a los países que tienen estructuras menos desarrolladas para acoger a nacionales de terceros países. Una vez más y según la tipología que ya hemos establecido, se trata fundamentalmente de una cuestión de *resultados* y no tanto de justicia. La idea consiste en que tratar bien a los residentes de larga duración de terceros países constituye un bien colectivo para todos los Estados miembros, que puede ayudar a promover la estabilidad y unas relaciones interétnicas sanas. Así pues existe una buena justificación colectiva para armonizar los derechos de los nacionales de terceros países. Esta armonización debería aspirar a elevar el nivel de trato

de los nacionales de terceros en los «nuevos» países de inmigración para que se equipare al de los países con sistemas más desarrollados de derechos y prestaciones. Como ya hemos expuesto, con ello no sólo se promoverían los objetivos de seguridad colectiva, sino que también se evitaría el traslado de nacionales de terceros países en búsqueda de mejores condiciones.

Ambos argumentos son claramente favorables a una convergencia (ascendente) de niveles. Así pues, correspondería a la legislación armonizar los derechos en ámbitos como el empleo, la educación, las prestaciones sociales y los derechos civiles y políticos, incluidos los relativos a la adquisición de la nacionalidad.

Aparte de la armonización legislativa, los Estados miembros podrían estudiar la posibilidad de adoptar un sistema para conceder ayuda a los países que tienen normativas menos desarrolladas para prestar asistencia a los nacionales de terceros países. Dicha redistribución podría incluir tanto los costes directos (por ejemplo, los costes de las prestaciones sociales) como los costes indirectos (por ejemplo, la concesión de derechos generales de salud y educación a los nacionales de terceros países). Es evidente que la asignación de fondos para sufragar costes indirectos sería más polémica, ya que los gastos no podrían ser auditados. Por ello podría ser más conveniente atenerse a la categoría más reducida que representan los costes directos.

Una manera de distribuir las ayudas sería a través de transferencias financieras. Por ejemplo, podría resultar conveniente crear un fondo similar al Fondo Europeo para los Refugiados, al que los gobiernos o las ONG registradas solicitarían recursos para programas destinados a mejorar los derechos de los nacionales de terceros países.

En resumen, podría contemplarse un sistema de reparto de responsabilidades en el ámbito de los derechos de los nacionales de terceros países (NTP), basado en dos posibles factores: el deseo de aumentar la estabilidad colectiva y mejorar las relaciones interétnicas, y la intención de impedir que los NTP acudan a diversos países en busca de las condiciones más favorables a través del ejercicio de sus derechos de movilidad al interior de la UE. Dicho sistema podría tener por principal objetivo reducir las diferencias de derechos y prestaciones para los NTP entre un Estado miembro y otro, y adoptar normas que promuevan la integración. Así pues, el principal instrumento para el reparto de responsabilidades sería la convergencia de las legislaciones *a un nivel superior*. Asimismo se pueden avanzar argumentos a favor de ofrecer ayudas complementarios a los Estados miembros que tienen estructuras menos desarrolladas para garantizar los derechos y prestaciones de los NTP. Dicho sistema podría cubrir los costes directos y la distribución se gestionaría a través de un fondo para financiar los programas seleccionados. No existen argumentos convincentes a favor de un sistema de reparto de responsabilidades basado en el número de NTP en cada Estado miembro, dado que dichos inmigrantes pueden brindar beneficios y no solo causar costes, y que en la mayoría de los casos la decisión de permitirles permanecer en el país fue un acto voluntario del país de acogida.

Inmigración y residencia ilegales

En el artículo 79, apartado 2, letra c) del TFUE se establece que deberán adoptarse medidas en el ámbito de la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.

El ámbito concreto de la *expulsión y repatriación de residentes ilegales* ya se aborda en la Directiva de retorno de 2008, la cual establece procedimientos que regulan la expulsión de los inmigrantes irregulares. Entre ellos se encuentra un período máximo de detención (seis meses), un período máximo durante el cual se prohíbe al retornado volver a entrar en el país de acogida (cinco años), normas sobre el trato a las familias y los hijos, disposiciones para financiar el retorno de una persona y la conformidad con el principio de no devolución. Estas normas representan un umbral mínimo que los Estados miembros están obligados a cumplir al realizar expulsiones. Cada Estado miembro puede introducir normas más liberales que las establecidas en la Directiva. En este sentido, la legislación es similar a los instrumentos de la política de asilo, que garantizan normas mínimas para el trato y los derechos de los solicitantes de asilo.

Una diferencia importante, no obstante, radica en que en el ámbito del retorno no existe un motivo claro para establecer «igualdad de condiciones». Aunque la armonización de las normativas en materia de asilo tenía por objetivo, al menos en parte, aproximar las normas de asilo y las condiciones de acogida entre los Estados miembros a fin de disuadir a los solicitantes de que se trasladen de un país a otro en busca de mejores condiciones, es poco probable que esta lógica se aplique en el caso del retorno. No existen evidencias que indiquen que las disposiciones en materia de detención o expulsión influyan en los inmigrantes ilegales a la hora de decidir a qué Estado miembro de la UE deben trasladarse. De este modo, es poco probable que las diferencias entre las políticas y prácticas nacionales en materia de retorno tengan un efecto en la distribución de los inmigrantes ilegales entre los Estados miembros. A manera de resumen podemos decir que la lógica para introducir una armonización destinada a evitar medidas unilaterales para disuadir a los inmigrantes no se aplica en este caso. La conclusión es que la armonización en este ámbito está destinada a garantizar los derechos mínimos y trato de los retornados, y quizás a difundir buenas prácticas entre los Estados miembros, y no a lograr una distribución más equitativa de los costes.

¿Podría existir un motivo para aceptar algún tipo de reparto de los costes incurridos en la ejecución de los retornos? Habida cuenta de que uno de los objetivos de la armonización es garantizar el cumplimiento de determinadas normas mínimas, es posible que la aplicación de la Directiva genere costes adicionales para algunos Estados miembros. Sin embargo, resulta interesante observar que en el ámbito del retorno, la mayoría de los costes se derivan de la adopción de medidas más estrictas y no más permisivas. Los aspectos más costosos del retorno se refieren a la realización de redadas, la detención y la expulsión forzosa. La adopción de políticas más indulgentes — por ejemplo, un uso menos extendido de la detención — reduciría los costes de los Estados miembros.

Una excepción podrían ser las medidas para que los centros de detención sean más humanos. Si se acepta que los Estados miembros emplean dichas medidas para facilitar la expulsión de inmigrantes no autorizados, podrían existir razones para invertir recursos con el fin de que estas instalaciones cumplan determinadas normas, en particular en los casos en que albergan a familias y niños. La lógica de este sistema de reparto de responsabilidades se basaría en el deseo de promover bienes colectivos, es decir, una política de expulsión humana y respetuosa de los derechos humanos en toda la Unión. Varios terceros países criticaron la Directiva de retorno por ser excesivamente severa e incluso xenófoba. Un fondo para desarrollar las infraestructuras de los centros de detención y expulsión podría contribuir a mejorar el trato que reciben los retornados. Ahora bien, podría resultar polémico que la UE subvencionara la ampliación de los centros de detención, incluso si el objetivo fuera hacer más humanas sus condiciones. Por ese motivo dudamos

que sea adecuado introducir disposiciones en materia de reparto de responsabilidades en el ámbito del retorno.

Dejando a un lado la cuestión de la expulsión y repatriación, ¿existen *otros aspectos de la inmigración y residencia ilegales* que podrían ser objeto de medidas en materia de reparto de responsabilidades? El ámbito de esta política podría incluir diversos tipos de controles internos de inmigrantes ilegales, como documentos de identificación e inspecciones, sanciones a los empleadores y medidas para evitar el acceso no autorizado a los servicios sociales, de salud, educación o vivienda. De éstos, las sanciones a los empleadores ya han sido objetivo de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, que los Estados miembros deben transponer a más tardar el 20 de julio de 2011, La Directiva tiene tres elementos: imponer a los empleadores a una serie de nuevas obligaciones administrativas que deben cumplir para contratar nacionales de terceros países, cuyo incumplimiento daría lugar a medidas punitivas, sanciones financieras y sanciones penales con procedimientos armonizados, y exigir a cada Estado miembro que realice inspecciones basadas ante todo en una evaluación de riesgos y que identifique periódicamente en qué empleos se concentran los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en su territorio.

Las sanciones a los empleadores presentan una serie de características que las hacen un candidato más plausible para la armonización que el retorno. En primer lugar, la finalidad de la legislación es aumentar el control que ejercen los Estados miembros, y no establecer normas mínimas. En este sentido pretende alentar a los Estados miembros para que dediquen más recursos a este ámbito del control de la inmigración, y no para que muestren mayor moderación (y por consiguiente, menos recursos, como implicaba la Directiva de retorno). Una aplicación eficaz de la Directiva puede generar costos adicionales para los Estados miembros. Asimismo se reconoce que las posibilidades de empleo ilegal son uno de los factores que determinan la elección del país de destino por parte de los inmigrantes ilegales. Así pues puede decirse que una armonización de las sanciones impuestas a los empleadores puede crear una mayor igualdad de condiciones entre los Estados miembros y contribuir de este modo a reducir las diferencias en el nivel de la inmigración ilegal entre estos.

No es evidente que se existan argumentos similares a favor de otras posibles medidas adoptadas en el ámbito de las inspecciones y controles internos. Por ejemplo, la exclusión de los inmigrantes ilegales de diversos servicios sociales o de bienestar resulta mucho más polémica que su exclusión del empleo, pues puede poner en peligro su bienestar básico. El acceso a la salud, la educación y los servicios sociales puede considerarse un derecho humano más fundamental que el acceso al empleo (en particular cuando afecta a los derechos de los niños). Al igual que sucede con la Directiva de retorno, es probable que las medidas de la UE destinada a excluir del acceso a estos servicios adopten la forma de condiciones mínimas para garantizar un trato humano y el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, en lugar de medidas para maximizar la aplicación de esta exclusión.

En vista de estas advertencias, la siguientes secciones se centrarán en el área más definida de las sanciones a los empleadores y examinarán los motivos que pueden tener los Estados miembros para aceptar acuerdos de reparto de responsabilidad, así como la forma que pueden adoptar dichos acuerdos.

Motivos del reparto de responsabilidades en el ámbito de las sanciones a empleadores

Ya hemos visto que pueden existir argumentos a favor de armonizar la legislación en este ámbito como medio para evitar la búsqueda de mejores condiciones en otros Estados miembros. La idea es que los inmigrantes ilegales pueden preferir trabajar en Estados miembros que tienen políticas menos severas en materia de sanciones a los empleadores. De este modo, la armonización crearía condiciones más uniformes y podría eliminar las diferencias en el nivel de inmigración ilegal entre los Estados miembros. Este parece ser un argumento plausible sobre el papel, pero en la práctica es poco probable que las sanciones impuestas a los empleadores tengan repercusiones muy importantes en el mercado laboral ilegal de los Estados miembros. El mercado laboral de algunos Estados miembros se caracteriza por un alto grado de informalidad y existen fuertes intereses creados que se oponen a la imposición de sanciones a los empleadores⁷¹. Es cierto que algunos «nuevos» países de inmigración tienen políticas menos desarrolladas en este ámbito y que en ellos una legislación más estricta de la UE podría marcar una auténtica diferencia en las prácticas de determinados sectores de la economía. Sin embargo, dudamos que las medidas comunes sobre sanciones a los empleadores marquen una diferencia significativa en la distribución de los inmigrantes ilegales entre los Estados miembros. Este argumento se ve reforzado por algunos estudios que indican que las redes de inmigración y las relaciones coloniales y bilaterales son los factores más importantes a la hora de determinar el país de elección de los inmigrantes (véase lo expuesto más arriba sobre este tema). Una última consideración es que las medidas para luchar contra el empleo ilegal no deben tener por objetivo el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, sino más bien reducir o eliminar la carga. De este modo, no parece adecuado considerar que la armonización de las sanciones a los empleadores sea un medio para eliminar las diferencias en el nivel de la inmigración ilegal entre países, pues el objetivo debería ser reducir dicho nivel, en lugar de repartirlo.

Ahora bien, puede existir un argumento basado en «bienes colectivos» a favor de la solidaridad en este ámbito. Algunos Estados miembros se esfuerzan por elaborar políticas y prácticas eficaces en materia de sanciones a los empleadores y se beneficiarían de alguna forma de solidaridad de los demás Estados miembros para apoyar sus esfuerzos. Una vez más, esto se aplicaría más en el caso de los «nuevos» países de inmigración que no cuentan con sistemas desarrollados para controlar la inmigración ilegal, que para ellos es un fenómeno relativamente reciente. En estos casos, los Estados miembros con más experiencia en esta forma de control de la inmigración podrían salir beneficiados si asignan recursos a la construcción de capacidades en estos países. Esta construcción de capacidades puede considerarse como una manera de reducir de forma generalizada los incentivos para los inmigrantes ilegales, en particular para aquellos que transitan a través de países de Europa Central y Oriental. Algunos estudios indican que muchos inmigrantes ilegales entran en la UE por la frontera oriental de estos países para luego continuar hacia los Estados miembros occidentales. Sin embargo, muchos de estos inmigrantes acaban viviendo y trabajando en el país de «tránsito», ya sea como una etapa o como destino final. Así pues, las medidas para reforzar las sanciones a los empleadores en los países de Europa Central y Oriental podrían considerarse un medio eficaz para reducir los incentivos que tienen los inmigrantes en ciernes para entrar en la UE a través de estos países.

⁷¹ Véase Baldwin-Edwards, M., y Arango, J, *Where Free Markets Reign: Immigrants in the Twilight Zone*. En M. Baldwin-Edwards y J. Arango (Eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe* (pp. 1-15). London: Routledge (1999); Sciortino, G, *Between Phantoms and Necessary Evils: Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe*. *IMIS-Beitraege*, 24, 17-43 (2004).

Por último, ¿podría considerarse que este sistema constituye una póliza de seguro? Existen menos indicios en apoyo de este motivo para el reparto de responsabilidades. A diferencia de lo que sucede en el caso del asilo o de la entrada ilegal, nada indica que se produzcan fluctuaciones significativas e imprevistas en el nivel del empleo ilegal en los distintos países. El número de personas desplazadas o inmigrantes ilegales en los países de destino puede variar considerablemente en función de episodios de conflictos armados o cambios en las rutas preferidas de los traficantes. En cambio, el fenómeno del empleo ilegal solamente puede variar de forma gradual en respuesta a las condiciones económicas y a la aplicación de las normativas. De esta manera, los Estados miembros no aceptarían disposiciones colectivas como forma de seguro.

En resumen avanzamos que el principal argumento a favor del reparto de responsabilidades en el ámbito de las sanciones a los empleadores es ayudar a los países que tiene sistemas menos desarrollados a construir capacidades e introducir políticas y prácticas más eficaces. Este argumento puede aplicarse en particular a los «nuevos» países de inmigración que tienen menos experiencia en el control interno de la inmigración.

Tipos de reparto de responsabilidades

En el contexto de las sanciones a los empleadores, la «carga» consiste en los costes relacionados con la ejecución de los controles establecidos en la legislación común de la UE. Este sistema debe distinguirse de los sistemas destinados al reparto de los costes de la inmigración ilegal en sí (que constituyen más bien beneficios económicos que costes ⁷²). Los costes derivados de la introducción de sanciones más severas para los empleadores pueden ser incurridos tanto por las autoridades (en términos de mantenimiento de registros sobre los empleadores, realización de controles y redadas y el posible encarcelamiento de los procesados) como por los empleadores (coste de los controles para los empleadores). Existen igualmente costes económicos adicionales asociados a la reducción de las posibilidades de contratar mano de obra barata y flexible en determinados sectores (aunque estos beneficios económicos del empleo ilegal generalmente no se reconocen como una razón legítima para tolerar la ilegalidad en los países europeos).

Suponiendo que un sistema de reparto de estas «cargas» tuviera su motivo en el deseo de reducir este fenómeno en toda la UE, el sistema se basaría en los efectos de las diferencias de coste. En otros términos, intentaría influir en las consecuencias (y no las causas) de las posibles diferencias de coste asociadas a la introducción de sanciones a los empleadores. Al mismo tiempo, dicho sistema se basaría más en los resultados que en la justicia. Su lógica consistiría en distribuir recursos de la mejor forma posible para obtener como resultado la imposición de sanciones a los empleadores en los distintos Estados miembros.

¿Qué tipos de costes podrían incluirse? Como ya hemos visto, los Estados miembros tienen que sufragar diversos costes directos para imponer sanciones a los empleadores, que están relacionados con la recopilación y análisis de datos, en particular el coste de dedicar personal autorizado para realizar controles en los locales. Los costes indirectos podrían incluir los costes de procesamiento y encarcelamiento de los condenados. Varios costes indirectos e intangibles podrían corresponder a los empleadores, como los costes de verificar la documentación, los costes incurridos por el retraso para encontrar personal adecuado y quizás los costes asociados a no poder contratar mano de obra más barata y flexible (ilegal). Como ya hemos indicado, estos últimos costes económicos para las

⁷² Jahn, A., y Straubhaar, T, A Survey on the Economics of Illegal Immigration. *South European Society and Politics*, 3(3), 16-42 (1998).

empresas pueden ser considerables, pero rara vez se consideran una razón legítima para renunciar a la imposición de sanciones a los empleadores. No obstante, estos aspectos pueden tenerse en cuenta de forma implícita al examinar los posibles costes derivados de la imposición de sanciones a los empleadores, en particular en aquellos Estados miembros que tienen un PIB per cápita inferior a la media. Sin embargo, los costes en que incurren los gobiernos para imponer sanciones serían los candidatos más obvios en general para un sistema de reparto de cargas.

En relación con los costes mínimos y los complementarios o voluntarios, probablemente sería conveniente limitar el reparto de responsabilidad a los costes mínimos de la aplicación de la legislación de la UE, lo que haría que el sistema fuera más transparente y legítimo, y daría menos margen a los Estados miembros para pedir compensación por costes que podrían considerarse superfluos.

¿Podría la redistribución adoptar a forma de transferencias financieras o ayuda en especie? Podría contemplarse una combinación de ambas. Las transferencias financieras podrían ser un medio para compensar a los Estados miembros por los costes de los sistemas de datos y personal necesarios para llevar a cabo inspecciones y controles más estrictos. A diferencia de lo que ocurre en los ámbitos del asilo y de los derechos de los nacionales de terceros países, es probable que estos costes corran a cargo principalmente (y probablemente de forma exclusiva) de instituciones estatales, y no de voluntarios o del sector privado. Asimismo, la posible participación de ONG o empresas privadas estaría estrechamente regulada por el Estado. Así, a diferencia del Fondo Europeo para los Refugiados, es poco probable que actores no estatales solicitaran fondos. Más bien, las transferencias financieras se harían directamente a las autoridades interesadas. Y las transferencias en especie podrían adoptar la forma de formación o intercambio de buenas prácticas.

En resumen, un sistema destinado a promover la solidaridad para luchar contra la inmigración y residencia ilegales podría tener su motivo en el objetivo colectivo de reducir la inmigración ilegal, en particular en los «nuevos» países de inmigración que tienen políticas y prácticas menos desarrolladas para el control de la inmigración. Dicho sistema podría incluir de forma plausible el ámbito de las sanciones a los empleadores, con alguna forma de reparto de responsabilidades para ayudar a los Estados miembros a ajustarse a las normas mínimas de la UE (establecidas en la Directiva de sanciones, o en una posible legislación futura que introduzca medidas más estrictas). Ese sistema es menos apto para otras áreas de control interno (como el acceso a la educación, la salud o los servicios sociales), ya que estas tienen una mayor importancia para el bienestar básico y los derechos humanos. Por ello podría resultar problemático que estas áreas fueran objeto de medidas para intensificar el control de la inmigración. Un sistema de reparto de responsabilidades en el ámbito de las sanciones a los empleadores podría incluir los costes directos en que incurren los Estados miembros para imponer las sanciones, aunque también podría reconocer de forma implícita que existe una serie más amplia de costes derivados de la reducción del nivel del empleo ilegal. Las medidas podrían adoptar la forma de una redistribución de recursos financieros a las autoridades que impongan sanciones a los empleadores o bien de una asistencia en especie para la construcción de capacidades.

Lucha contra la trata de personas

Otro posible ámbito para el reparto de responsabilidades figura en el artículo 79, apartado 2, letra d) del TFUE que se refiere a la lucha contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños. Este ámbito ya es objeto del Plan de acción de 2005, que contemplaba medidas para conocer mejor la trata de personas y sus dimensiones, prevenir esta trata,

reducir la demanda, mayor eficiencia en las investigaciones y los procesos judiciales, protección y asistencia a las víctimas, retorno seguro y reintegración, lo que evidentemente abarca toda una serie de medidas. El Plan propone dar prioridad a las siguientes acciones a corto plazo:

- la creación de ponentes nacionales, en particular con fines de seguimiento;
- la creación o mejora de mecanismos nacionales para la identificación de las víctimas y su remisión a los servicios de asistencia;
- la creación o mejora de sistemas de protección de la infancia;
- la concesión de asistencia, incluso financiera, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en este ámbito;
- la organización de la formación de las partes interesadas correspondientes;
- la mejora de la coordinación de las investigaciones y procesos judiciales;
- el continuo desarrollo de la cooperación en medidas contra la trata con los socios exteriores de la UE.

Es necesario hacer una primera distinción importante entre las medidas destinadas a prestar asistencia y proteger a las víctimas de la trata de seres humanos, aquellas dirigidas a evitar este fenómeno y aquellas que tienen por finalidad la identificación investigación y procesamiento de sus autores. Estas tres dimensiones de protección, prevención y procesamiento pueden implicar la necesidad de motivos y mecanismos muy divergentes para un sistema de reparto de responsabilidades.

En primer lugar, las medidas para proteger a las víctimas de la trata de seres humano incluyen la identificación de las víctimas y la prestación de servicios de asistencia, incluso a través de ONG que trabajen sobre el terreno y de cursos de formación para las partes interesadas. Es evidente que los recursos dedicados a estas medidas variarán en función de la magnitud de la trata de seres humanos en el país de que se trate. De este modo, es posible que los Estados miembros que alberguen a un gran número de víctimas deban sufragar costes más elevados para ofrecer protección, apoyo y asistencia.

Asimismo, las necesidades de las víctimas no solo deben tenerse en cuenta dentro de las fronteras de los Estados miembros. La expedición de un permiso de residencia a una víctima puede satisfacer sus necesidades en esta materia, pero puede resultar insuficiente para garantizar su seguridad personal. Para ofrecer una protección adecuada contra los traficantes de seres humanos puede ser necesario, por ejemplo, el reasentamiento de la víctima en otro Estado miembro. La realización de dicho sistema requiere solidaridad entre los Estados miembros.

El Plan de acción no expone detalladamente las medidas para la prevención de la trata. Sin embargo, se podría prever que estas medidas estuvieran dirigidas tanto a los países de acogida como a los de origen. Los países de acogida pueden hacer frente a las causas profundas de la trata mediante la reducción de la demanda de prostitución, por ejemplo. Una mayor regulación del sector del sexo podría reducir los incentivos que tienen los traficantes para importar inmigrantes con fines de prostitución. Estas medidas podrían

plantear consideraciones parecidas a las ya expuestas en la sección dedicada a las sanciones a los empleadores. Las medidas adoptadas en los países de origen pueden ir dirigidas a las víctimas potenciales de la trata y facilitarles información sobre los riesgos que entraña hacer tratos con posibles contrabandistas o traficantes. Estas medidas podrían contar con el apoyo colectivo de los Estados miembros, pero es poco probable que sean candidatas obvias para acuerdos de reparto de responsabilidad más detallados. Más bien adoptarían la forma de un modo más convencional de cooperación con terceros países. La solidaridad entre los Estados miembros adoptaría una forma muy indirecta a través de sus aportaciones al presupuesto de la UE.

El tercer ámbito se refiere a los aspectos relacionados con el control de la lucha contra el tráfico de seres humanos, como las medidas para mejorar el seguimiento por parte de los ponentes nacionales, una mejor coordinación de las investigaciones y procesos judiciales, y una mayor cooperación con terceros países. Los costes del seguimiento, las investigaciones y los procesos judiciales de los traficantes probablemente sean más altos en aquellos países que tienen un gran número de víctimas de este delito, pero también en los países que sirven de ruta de tránsito para los traficantes. Así pues, cabe esperar que los países del sur y del este que tienen fronteras exteriores porosas se vean especialmente afectados.

En la siguiente sección examinaremos los posibles motivos y mecanismos para los sistemas de reparto de responsabilidades en el ámbito de la protección de las víctimas y el control y procesamiento de los autores de estos delitos.

Motivos del reparto de responsabilidades

En primer lugar, examinaremos los motivos del reparto de responsabilidades para redistribuir los costes derivados de la protección de las víctimas de la trata de seres humanos. A diferencia de lo que sucede en el caso del asilo y la inmigración ilegal, el motivo de la cooperación en éste ámbito no es adquirir una póliza de seguro. Al igual que en el caso del empleo ilegal, podemos suponer que los factores que determinan el nivel de la trata destinada a la explotación de trabajadores no fluctúan de forma considerable o imprevista. En cambio, la escala de la trata de seres humanos hacia un Estado miembro de destino determinado puede depender en mayor medida de la demanda de dichos trabajadores (en particular para la prostitución) en los países de acogida, y puede variar en función de factores estructurales menos dinámicos, como la cultura y comportamiento de la sociedad de acogida, y la regulación del sector del sexo. Así pues existe un argumento sólido a favor de un sistema de reparto de responsabilidades para redistribuir los costes que se basa en la necesidad de ofrecer a los Estados miembros un colchón para amortiguar los aumentos imprevistos de este problema.

La idea de que el reparto de responsabilidades debería incluir una armonización de la legislación a fin de evitar la búsqueda de mejores condiciones en distintos países no es válida en el caso de las medidas para proteger a las víctimas de esta trata. Estas disposiciones no afectarán a las decisiones que toman los traficantes o sus víctimas respecto al país de destino preferido.

El principal motivo del reparto de los costes de la protección y asistencia a las víctimas sería una lógica para promover bienes colectivos, en este caso, garantizar un trato humano a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. Cabe considerar que todos los Estados miembros tienen interés en conceder una protección y asistencia adecuadas a las víctimas en toda la UE.

Los motivos del reparto de responsabilidades en el control de la trata de seres humanos son sumamente similares. Como ya hemos indicado es poco probable que los Estados miembros se enfrenten a enormes fluctuaciones en la magnitud de este problema a lo largo del tiempo, de modo que no existe un motivo obvio que se base en la necesidad de contar con una póliza de seguro. Por otra parte, si aceptamos que las razones de la existencia de distintos niveles de trata en los Estados miembros están relacionadas con factores estructurales, resulta igualmente poco probable que una armonización de las normativas influya de forma significativa en la elección del país de destino de los traficantes. Así, es poco probable que los Estados miembros acepten un proceso de convergencia de políticas a fin de establecer «igualdad de condiciones», como ocurre en el caso del asilo.

En cambio cabe esperar que el principal motivo de un reparto de responsabilidades para luchar contra la trata de seres humanos se reduzca al problema general para la UE. Una vez más, al igual que en el reparto de los costes de la protección de las víctimas, la lógica sería alcanzar objetivos colectivos de la UE en beneficio de todos los Estados miembros.

Tipos de reparto de responsabilidades

Las ayudas ofrecidas a los Estados miembros para sufragar los costes de la protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos irían dirigidas, por definición, a paliar los efectos y no a eliminar las causas de dicha trata⁷³. Y estarían destinadas a alcanzar determinados resultados, es decir, la protección y asistencia a las víctimas, en lugar de asignarse a los Estados miembros por cuestiones de equidad. De acuerdo con la tipología que ya hemos establecido, los criterios para el reparto de responsabilidades estarían destinados a mitigar los efectos de la trata y a promover determinados resultados compartidos.

Los principales costes derivados de la mejora de la protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos incluirían la vivienda y la asistencia social, el asesoramiento y posiblemente programas de protección de testigos, así como el viaje y reintegración a los lugares de origen. Es probable que la mayoría de estos costes puedan auditarse directamente. Las excepciones podrían ser los costes de permitir el acceso a los servicios generales de salud, si bien estos costes podrían ser relativamente reducidos en comparación con los costes directos incurridos.

Hasta ahora no existe una legislación desarrollada de la UE en materia de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas, por lo que la cuestión de los costes voluntarios o mínimos no se plantea en este caso. Sin embargo, cabe esperar que en el futuro la UE cuente con una amplia serie de normas mínimas para el tratamiento de las víctimas de esta trata. En tal caso podría ser conveniente concentrar el reparto de responsabilidades en los costes mínimos asociados con la aplicación de la legislación correspondiente.

La forma de transferencia de los costes probablemente será financiera y no en especie. Es probable que todos los Estados miembros cuenten con personal y servicios en el sector estatal o el sector voluntario equipados para prestar asistencia y asesoramiento a las víctimas de este tipo de violaciones de los derechos humanos. Y en caso de necesitarse otras cualificaciones (por ejemplo, conocimiento de lenguas), lo principal será facilitar fondos para financiar la formación correspondiente. Al igual que en el caso del Fondo

⁷³ La prevención de la trata de seres humanos sería objeto de una serie de medidas diferentes.

Europeo para los Refugiados, las transferencias de fondos pueden ir dirigidas tanto a organismos estatales como a ONG que trabajen en este ámbito.

En lo que se refiere al reparto de los costes de la lucha contra la trata de seres humanos, los esfuerzos se dirigirían una vez más a resolver tanto sus causas como sus efectos. El objetivo de identificar, investigar y procesar a los traficantes tiene por finalidad tanto castigar a los autores de estos delitos, como evitar que continúen con dichas actividades en el futuro y, cabe esperar, disuadir a otros traficantes. Los criterios para distribuir los posibles costes derivados de estas actividades deberían determinarse igualmente mediante una mezcla de consideraciones basadas en los resultados y basadas en la justicia. En relación con los resultados, como ya hemos visto, el principal motivo del reparto de responsabilidades en este ámbito sería reducir la magnitud del problema. Así pues, las ayudas deberían estar dirigidas de manera a maximizar las oportunidades de obtener este resultado de reducción general. Sin embargo, también es evidente que algunos Estados miembros tienen que sufragar elevados costes en la lucha contra la trata de seres humanos, en parte por razones que escapan a su control. En particular, aquellos países que tienen fronteras exteriores al este y al sur, y especialmente los que tienen un PIB per cápita inferior a la media, podrían enfrentarse a una carga particularmente pesada, por lo que podría considerarse que tienen derecho a recibir una mayor ayuda como cuestión de equidad.

Los tipos de costes que podrían redistribuirse en este ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos incluyen las actividades de seguimiento y recopilación de información de inteligencia por las autoridades policiales y judiciales, los controles, redadas y detenciones de la policía, el procesamiento de los autores de estos delitos, los costes de la deportación o encarcelamiento tras el proceso judicial. Probablemente, la mayoría de ellos sean costes directos.

La distinción entre costes mínimos y costes complementarios no parece plantearse en este caso. Las actividades policiales y judiciales para identificar y procesar a los delincuentes requieren una dotación presupuestaria suficiente para lograr su condena. Existe muy poco margen para que los Estados miembros se permitan gastos innecesarios o «voluntarios» más allá de la norma prevista.

Las transferencias podrían asumir la forma de transferencias financieras o asistencia en especie. Las primeras podrían ser transferencias a las autoridades estatales para ayudar a sufragar los costes policiales y judiciales. Las segundas podrían asumir la forma de construcción de capacidades para ayudar a los sistemas policiales y judiciales de los países que tienen menos experiencia en la lucha contra la trata de personas. Asimismo podría estudiarse la posibilidad de destinar o prestar a especialistas en determinados aspectos de la trata de seres humanos o determinadas redes de trata, entre los Estados miembros.

Estas consideraciones pueden resumirse de la siguiente manera. Tanto la asistencia a las víctimas como la identificación y procesamiento de los autores podrían ser objeto de un reparto de responsabilidades en el ámbito de la trata de personas. El tercer ámbito identificado, el de la prevención, se ajusta más al modelo clásico de financiación colectiva de la UE para medidas pertenecientes a la política exterior. En el caso de la asistencia a las víctimas y el procesamiento de los autores, la principal razón de un sistema de reparto de responsabilidades sería alcanzar los objetivos comunes de la UE, es decir, un trato humano de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y una reducción de la trata de personas en toda la UE. No existen argumentos plausibles a favor de un sistema de este tipo basado en una póliza de seguros o con el fin de evitar la búsqueda de las mejores

condiciones en distintos países. En el caso de la asistencia a las víctimas, cualquier reparto de costes debería tener por objetivo maximizar el bienestar de las víctimas. En el caso de la identificación y procesamiento judicial de los autores, los criterios para canalizar recursos deberían basarse en el objetivo de maximizar el número de detenciones y de procesamientos contra los autores de estos delitos. Sin embargo, también puede prestarse atención a los retos y necesidades de recursos que tienen determinados Estados miembros, ya sea porque son particularmente vulnerables a este tráfico debido a su ubicación geográfica o porque tienen menos recursos o infraestructuras para hacer frente a este problema. Así pues se puede contemplar una mezcla de criterios basados en los resultados y en la justicia para repartir la carga.

En ambos casos es probable que los costes incluidos sean directos. Actualmente no se plantea la cuestión de costes adicionales y mínimos, pero podría hacerlo en caso de que la legislación de la UE conceda ayudas a las víctimas del tráfico. La asistencia a las víctimas de este tráfico puede prestarse por medio de transferencias financieras destinadas a organismos gubernamentales u ONG. La ayuda para luchar contra los traficantes puede adoptar la forma de transferencias financieras o en especie.

Integración de nacionales de terceros países

El último ámbito que abordaremos es el de la integración de los nacionales de terceros países. El artículo 79, apartado 4 del TFUE dispone que la UE podrá «establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio».

El concepto de integración resulta sumamente evasivo, pero normalmente se entiende que incluye medidas en los siguientes ámbitos:

- Lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia;
- Derechos sociales, económicos y políticos de los nacionales de terceros países;
- Participación en el mercado laboral, la educación y los sistemas de salud;
- Capacidades lingüísticas, e
- Interacción social y participación ciudadana⁷⁴.

Es evidente que las medidas en estos ámbitos implican una serie de costos iniciales para los Estados miembros asociados al cumplimiento de la legislación, la financiación de cursos de lengua, proyectos sociales en comunidades, etc. Estos costos no son necesariamente proporcionales al número nacionales de terceros países residentes de larga duración. Los retos que plantea la integración de los inmigrantes pueden variar en función de una serie de otros factores, como el capital humano o cultural de los inmigrantes, los antecedentes de inmigración e integración de determinados grupos de inmigrantes en el país de acogida y las actitudes de los nacionales del país de acogida hacia los inmigrantes. Por ejemplo, los países con muy poca experiencia en la integración de inmigrantes pueden tener un número relativamente reducido de nacionales de terceros países para integrar, pero se encuentran con obstáculos relacionados con las actitudes de la sociedad de acogida. En otros casos, los países pueden haber recibido un gran número de inmigrantes durante décadas, pero se enfrentan a problemas profundamente arraigados debido a la segregación social y geográfica de determinados grupos. Por estas razones resulta muy difícil valorar hasta qué

⁷⁴ Véase, por ejemplo, el Manual sobre la integración (2004).

punto existen «diferencias» en los costes que la integración tiene para los Estados miembros.

Otra posible forma de concebir el reparto de responsabilidades es en función de los posibles costes adicionales para aplicar las medidas de integración de la UE. Ya hemos visto que la aplicación de las disposiciones relativas a los derechos de los nacionales de terceros países pueden generar costes para los Estados miembros. Y en la medida en que la UE proceda a una mayor armonización de políticas —por ejemplo, en el ámbito de los cursos de lengua o las clases de ciudadanía, los programas o proyectos educativos para promover la interacción social— cabe esperar que estos costes adicionales aumenten. Sin embargo, habría que recalcar que, en estos momentos, los Estados miembros se muestran renuentes a adoptar medidas para armonizar los planteamientos nacionales. En cambio se ha hecho hincapié en el intercambio de información o buenas prácticas, por ejemplo, a través de los Puntos de Contacto Nacionales para la integración, y en la financiación de proyectos nacionales por medio del programa INTI. De hecho, el artículo 79, apartado 4 del TFUE observa que las medidas para promover la integración no incluirán la «armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Por esta razón parece conveniente limitar el debate a la solidaridad para promover una mejor integración en los Estados miembros, en lugar de un sistema de reparto de responsabilidades basado en el número de nacionales de terceros países o en los costes derivados de la aplicación de la legislación de la UE.

Motivos del reparto de responsabilidades

Como ya hemos indicado, no puede decirse en sentido estricto que la «carga» asociada a la integración de los nacionales de terceros países se encuentre distribuida desproporcionadamente entre los Estados miembros. De hecho, resulta muy difícil cuantificar los costes de la integración en un Estado miembro determinado. Por otra parte, es poco probable que estos costes fluctúen de manera imprevista o a gran escala, pues son generados por una combinación de problemas sociales estructurales y la magnitud y tipo de la inmigración de las décadas anteriores. E incluso si se observan dichas fluctuaciones —por ejemplo, cuando un suceso puntual, como unos disturbios, ponen de manifiesto la existencia de problemas muy graves en materia de integración—, no resulta evidente que dichos «costes» puedan subsanarse mediante la transferencia de recursos procedentes de otros Estados miembros. Por este motivo, es poco probable que los Estados miembros consideren que un sistema de reparto de cargas constituye una póliza de seguro.

Es posible que el reparto de responsabilidades en este ámbito sea considerado un medio para aproximar las disposiciones nacionales en toda la UE. En la sección dedicada a los derechos de los nacionales de terceros países hemos visto que un acceso más generoso al mercado laboral u otros derechos, combinados con posibilidades de libre circulación, pueden hacer que estas personas se trasladen de un país a otro en busca de mejores condiciones. De forma similar, si se sabe que un país de acogida determinado tiene actitudes sumamente intolerantes hacia los inmigrantes musulmanes, por ejemplo, es posible que los nacionales de terceros países prefieran trasladarse a otro Estado miembro de la UE. Así pues si suponemos una ampliación de los derechos de movilidad de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, podría avanzarse un argumento más sólido a favor del reparto de responsabilidades para eliminar las diferencias en las condiciones de integración entre los Estados miembros.

El problema que plantea esta lógica de armonización es que las intervenciones de las políticas a nivel nacional o de la UE probablemente no tendrán un efecto directo y tangible en los procesos de integración. De hecho, la integración resulta muy difícil de «dirigir» por medio de instrumentos legales y políticas. Así pues no cabe esperar que una convergencia ascendente de las normas en contra de la discriminación, por ejemplo, marquen una gran diferencia para el bienestar de los inmigrantes hasta el punto que estos cambien de opinión respecto al país en que quieren vivir.

¿Qué podemos decir del tercer posible motivo, el de promover los bienes públicos colectivos? Este parece ser un argumento más plausible a favor del reparto de los costes asociados a la promoción de la integración en la UE. Como ya hemos visto al abordar los derechos de los nacionales de terceros países, las ayudas para el bienestar de los inmigrantes y la mejora de las relaciones interétnicas pueden considerarse un bien compartido para todos los Estados miembros, en particular en vista de los posibles efectos «secundarios» entre los Estados miembros en materia de integración. Por ejemplo, las expresiones públicas de sentimientos en contra de los musulmanes pueden tener repercusiones más allá de las fronteras nacionales, al igual que los disturbios de grupos de inmigrantes o contrarios a la inmigración. En este sentido, los problemas de integración de un país pueden tener el efecto de una onda expansiva, lo cual puede constituir un incentivo para adoptar medidas conjuntas para hacer frente a estos problemas.

Tipos de reparto de responsabilidades

Puesto que el principal motivo del reparto de responsabilidades es promover bienes colectivos, ¿qué tipo de mecanismos serían los más adecuados para alcanzar este objetivo? Como ya hemos visto, la «carga» en este contexto puede definirse como los costes de adoptar medidas y programas para promover la integración. Es posible que los países que se enfrentan a graves problemas de integración deban invertir más recursos para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, como ya hemos expuesto, las causas de las diferencias entre estos problemas resultan difíciles de determinar, pues pueden estar relacionadas con condiciones históricas, estructurales y sociales particulares, así como con la magnitud y el tipo de la inmigración. Así pues, no tiene sentido adoptar un sistema de reparto de responsabilidades para eliminar las causas de estas diferencias. En cambio, este sistema podría tener por finalidad canalizar recursos para paliar los *efectos* de las diferencias entre los costes que los Estados miembros soportan actualmente para introducir medidas destinadas a promover la integración de los inmigrantes residentes.

Este sistema podría basarse en una combinación de consideraciones basadas en la justicia y basadas en los resultados. Los resultados son importantes en la medida en que uno de los principales objetivos del reparto de responsabilidades sería lograr la integración de los inmigrantes en todos los Estados miembros de la UE en tanto que bien compartido. Así, el sistema tendría por objetivo promover determinados resultados en materia de integración.

Sin embargo, podría resultar útil equilibrar estas consideraciones con otras basadas en la justicia o la equidad, a fin de que los países que soportan costes sumamente elevados reciban una ayuda adicional para hacerles frente. De este modo, los países con un PIB per cápita inferior o con pocos conocimientos o experiencia en políticas de integración podrían beneficiarse de una ayuda selectiva.

Habida cuenta de que las políticas comunes en este ámbito no se encuentran muy desarrolladas, no sería conveniente que dicho sistema incluyera únicamente los costes

necesarios para aplicar las medidas de la UE. No obstante, es probable que las ayudas para los programas de integración deban seguir ciertas directrices comunes de la UE en relación con las medidas que serían adecuadas, por ejemplo, las que figuran en el Manual sobre la Integración y otros documentos de la UE.

¿Incluiría dicho sistema los costes directos, indirectos e intangibles? Suponiendo que el reparto de cargas adoptara la forma de un fondo para financiar programas de integración (similares al INTI), sería conveniente incluir los costes directos que puedan ser auditados y contabilizados en los presupuestos destinados a determinados proyectos.

El sistema emplearía principalmente transferencias financieras y no transferencias en especie. No cabe duda de que existen amplias posibilidades para el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias entre los Estados miembros en el ámbito de la política de integración. Sin embargo, por lo general se considera que las medidas de integración se encuentran estrechamente relacionadas con el contexto sociocultural específico de los países de acogida. Por ello, la promoción de la formación o la transferencia de personal para difundir buenas prácticas sobre integración entre los Estados miembros puede considerarse una injerencia. Es probable que los gobiernos prefieran intercambiar buenas prácticas en foros multilaterales en los que los funcionarios aportan ideas en pie de igualdad.

En resumen, las medidas de integración no son un candidato obvio para el reparto de responsabilidades por varias razones, que se exponen más arriba. Sin embargo, pueden existir buenos argumentos para que la solidaridad sufrague los costes de los programas de integración como medio para promover el objetivo colectivo de mejorar las relaciones interétnicas en toda la UE. Este motivo implicaría prestar apoyo a programas de integración a fin de lograr el objetivo compartido de la cohesión social. Los sistemas de distribución también podrían tener por finalidad compensar a los países que se enfrentan a problemas especiales de integración debido a la falta de infraestructuras o de experiencia, o que tienen un PIB per cápita reducido.

Este sistema de reparto de responsabilidad adoptaría la forma de transferencias financieras para sufragar los costos directos derivados de toda una serie de posibles medidas y programas. Estas posibles medidas y programas serían conformes a las directrices establecidas por la UE (aunque con posibilidades de variación en función de las características socioculturales nacionales). Es posible que los Estados miembros apoyen a largo plazo alguna forma de convergencia de políticas (que trascienda las que se adoptan en los ámbitos de la lucha contra la discriminación y de los derechos de los NTP). En tal caso, los Estados miembros podrían proceder a una armonización (ascendente) de determinadas disposiciones como medio de establecer las mismas condiciones en todos los Estados miembros en lo relativo al trato concedido a los NTP.

2.4. Solidaridad y reparto de responsabilidades en las políticas de la UE

En esta sección examinaremos la forma en que las políticas de la UE reconocen los conceptos de solidaridad y reparto de responsabilidades. Sin embargo, dentro de los límites de este estudio, no es posible llevar a cabo un análisis exhaustivo de todas las medidas de solidaridad propuestas.

2.4.1. Solidaridad y reparto de responsabilidades en los instrumentos de las políticas

Aunque la referencia expresa a la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en todos los ámbitos de la política de inmigración que figura en el TFUE es reciente, estos conceptos se han mencionado y utilizado antes de la adopción del Tratado de Lisboa.

Conclusiones del Consejo de Tampere (1999)

El Consejo Europeo celebró una reunión extraordinaria los días 15 y 16 de octubre de 1999 en Tampere para debatir la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, que utilizara plenamente las posibilidades que ofrecía el Tratado de Amsterdam. El reto del Tratado de Amsterdam era garantizar que esa libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos, lo que exigía que la Unión desarrollara políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. El Consejo Europeo reconoció que los principios en los que debían basarse estas políticas habían de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, ofrecer garantías a las personas que buscaban protección en la Unión Europea o intentaban entrar en ella.

Uno de los objetivos era «una Unión Europea abierta y segura, plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros instrumentos pertinentes en materia de derechos humanos, y capaz de responder de forma solidaria a necesidades de tipo humanitario»⁷⁵.

El Consejo Europeo estimó igualmente que la cooperación no debía limitarse a nivel de la UE, entre los Estados miembros, sino que era «esencial que, también en estos ámbitos, la Unión desarrolle la capacidad para actuar y ser considerada como un socio significativo en la escena internacional. Para ello se requiere una estrecha cooperación con países asociados y organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Europa, la OSCE, la OCDE y las Naciones Unidas».⁷⁶

En concreto, la mención de una política común de asilo e inmigración, los conceptos de cooperación, solidaridad, de asumir y compartir responsabilidades, han aparecido en diversas ocasiones.

- «La inmigración necesita un enfoque global que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. El Consejo manifestó que «con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores

⁷⁵ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 4.

⁷⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 8.

de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo»⁷⁷.

- El Consejo Europeo instó al Consejo de Ministros «a que incremente sus esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados miembros». El Consejo Europeo considera que debe estudiarse la constitución de algún tipo de reserva financiera para prestar protección temporal en situaciones de flujo masivo de refugiados. Se invita a la Comisión a que analice las posibilidades al respecto»⁷⁸.
- El Consejo Europeo reconoció la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. Las decisiones a este respecto «deberán tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen»⁷⁹.
- El Consejo Europeo pidió la elaboración de una política común activa en materia de visados y documentos falsos, «incluidas una cooperación más estrecha entre los consulados de la UE en terceros países y, cuando sea necesario, la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE»⁸⁰.
- Por último, el Consejo Europeo pidió «que se refuercen la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, por ejemplo mediante programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas, y pide asimismo que los Estados candidatos se sumen con prontitud a esta cooperación»⁸¹.

El grado de solidaridad y reparto de responsabilidades que se contemplaba en estas conclusiones era modesto, pues se esperaba que los Estados miembros cooperaran o contribuyeran al desarrollo de determinados aspectos de esta política. La fórmula utilizada era algo más firme en lo relativo a las personas desplazadas y el control de fronteras.

⁷⁷ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 11.

⁷⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 16.

⁷⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 20.

⁸⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 22.

⁸¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, apartado 24. En este contexto, el Consejo acogió favorablemente el memorándum de acuerdo entre Italia y Grecia para fomentar la cooperación entre ambos países, en los mares Adriático y Jónico, en la lucha contra la delincuencia organizada, el contrabando y la trata de seres humanos.

El Programa de La Haya (2004)

El «Programa plurianual de La Haya» que adoptó el Consejo Europeo de los días 4 y 5 de noviembre de 2004, establece diez prioridades para que la Unión refuerce el espacio de libertad, seguridad y justicia durante el período 2005-2009⁸².

Este programa se funda en un planteamiento pragmático y se basa en el trabajo en curso resultante del programa de Tampere, en los planes de acción actuales y en una evaluación de las medidas de primera generación. El Consejo reconoció expresamente que «también parte de los principios generales de subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad y respeto de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros».

En el ámbito del asilo, la migración y la política de fronteras en general, el Consejo reiteró la necesidad de adoptar un planteamiento exhaustivo que abarque todas las fases de la inmigración e incluya las causas profundas de la inmigración, las políticas de entrada y admisión, así como las de integración y retorno. Declaró que la segunda fase de desarrollo de una política común en el ámbito del asilo, la migración y las fronteras, que comenzó el 1 de mayo de 2004, «deberá basarse en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, con inclusión de las implicaciones financieras, y en una más estrecha colaboración práctica entre los Estados miembros: asistencia técnica, formación e intercambio de información, supervisión de la ejecución y aplicación adecuadas y oportunas de los instrumentos, así como más armonización de la legislación»⁸³.

Esta fórmula parece implicar que la solidaridad y el reparto de responsabilidad incluyen la solidaridad financiera, pero también una cooperación práctica más estrecha entre los Estados miembros. Se considera que la solidaridad es algo más amplio que la simple redistribución de cargas.

En relación con políticas más concretas, el concepto de solidaridad —en su sentido más amplio de reparto de cargas y cooperación— se encuentra presente, tanto explícita como implícitamente, en varios pasajes:

- En lo que se refiere al Sistema Común Europeo de Asilo⁸⁴, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente un estudio sobre la conveniencia, posibilidades y dificultades así como de las implicaciones legales y prácticas del tratamiento conjunto de solicitudes de asilo dentro de la Unión. Por otra parte, deberá efectuarse por separado y en estrecha consulta con ACNUR un estudio de la conveniencia, la idoneidad y la viabilidad del tratamiento conjunto de dichas solicitudes fuera del territorio de la UE, como complemento del sistema europeo común de asilo en cumplimiento de las normas internacionales pertinentes».

Asimismo se invita al Consejo y a la Comisión «a que creen en 2005 estructuras adecuadas con participación de los servicios de asilo de los Estados miembros, para facilitar la cooperación y colaboración prácticas». Con ello se ayudaría a los Estados miembros, entre otras cosas, a instaurar un procedimiento único para la evaluación de las solicitudes de protección internacional y, al mismo tiempo, a la

⁸² Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de 5 de noviembre de 2004, 16054/04, JAI 559.

⁸³ *Ibid.*, apartado 1.2.

⁸⁴ *Ibid.* apartado 1.3.

compilación, evaluación y aplicación mancomunadas de la información sobre países de origen, así como a abordar presiones particulares sobre los regímenes de asilo y las capacidades de recepción que resultan, entre otras causas, de su situación geográfica. «Cuando se haya creado un procedimiento común de asilo, estas estructuras se transformarán partiendo de una evaluación en una oficina europea de apoyo a todas las formas de cooperación entre Estados miembros relativas al sistema europeo común de asilo».

El Consejo Europeo invitó a la Comisión «a que asigne fondos comunitarios existentes para ayudar a los Estados miembros en la tramitación de las solicitudes de asilo y en la acogida de categorías de ciudadanos de terceros países».

- En el ámbito de la inmigración legal y la lucha contra el empleo ilegal⁸⁵, el Consejo Europeo subrayó que la fijación de volúmenes de admisión de mano de obra migrante es competencia de los Estados miembros. El Consejo Europeo invitó a la Comisión a que presentara «antes de finales de 2005 un plan de política en materia de migración legal que incluya procedimientos de admisión capaces de responder rápidamente a las fluctuantes demandas de trabajo migratorio en el mercado laboral».
- El Consejo Europeo subrayó «la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE en este ámbito. A este respecto, deben establecerse los principios de base comunes que sirvan de fundamento para un marco europeo coherente de integración». El Consejo Europeo invitó a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que promovieran «el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración, apoyado por el desarrollo de un sitio Internet ampliamente accesible en la red».
- En relación con la dimensión externa del asilo y la inmigración⁸⁶, el Consejo Europeo expresó «su más profunda preocupación por las tragedias humanas que tienen lugar en el Mediterráneo a consecuencia de tentativas de entrar en la UE ilegalmente» Y pidió «a todos los Estados que intensifiquen su cooperación para impedir nuevas pérdidas de vidas». El Consejo Europeo reconoció «la necesidad de que la UE contribuya, en un espíritu de responsabilidad compartida, a un sistema internacional de protección más accesible, equitativo y eficaz en asociación con terceros países, facilite el acceso a la protección y proporcione soluciones durables en la etapa más temprana posible». Se animará a los países en zonas de origen y de tránsito a redoblar sus empeños en el fortalecimiento de su capacidad de protección para los refugiados. En este sentido, el Consejo Europeo exhorta a todos los terceros países a que se adhieran a la Convención de Ginebra sobre los Refugiados.
- Respecto al desarrollo de una política de retorno y readmisión⁸⁷ el Consejo pidió, entre otras cosas, «una colaboración más estrecha y asistencia técnica mutua, el inicio de la fase preparatoria de un fondo europeo de repatriación, programas específicos de repatriación comunes e integrados por país y por

⁸⁵ *Ibid.* apartado 1.4.

⁸⁶ *Ibid.* apartado 1.6.1.

⁸⁷ *Ibid.* apartado 1.6.4.

región, la creación de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, teniendo en cuenta la evaluación de la fase preparatoria».

- Podemos encontrar una referencia muy explícita en las declaraciones del Consejo Europeo sobre los controles de fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal⁸⁸: «El Consejo Europeo subraya la importancia de una supresión rápida de los controles en las fronteras interiores, del establecimiento gradual del sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y de la consolidación de los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de la Unión. A este respecto, subraya la necesidad de solidaridad y de un reparto equitativo de responsabilidades, incluidas sus implicaciones financieras, entre los Estados miembros» El Consejo Europeo acogió con satisfacción el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, el 1 de mayo de 2005. El control y la vigilancia de las fronteras exteriores son competencia de las autoridades nacionales de fronteras. Sin embargo, para apoyar a los Estados miembros con requisitos específicos para el control y la vigilancia de tramos extensos o difíciles de fronteras exteriores, y en aquellos casos en los que los Estados miembros se enfrentan con circunstancias especiales e imprevistas debidas a presiones migratorias, el Consejo Europeo invitó «al Consejo a que cree equipos de expertos nacionales capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que la requieran, previo análisis apropiado del riesgo por la Agencia Europea de Fronteras y actuando dentro de su marco correspondiente; (...) al Consejo y a la Comisión a que creen un fondo comunitario para la gestión de las fronteras para finales de 2006 a más tardar».

El Consejo Europeo pidió solidaridad, en el sentido de cooperación, cuando invitó a los Estados miembros «a que mejoren sus análisis conjuntos de las rutas migratorias y de prácticas de contrabando y de tráfico, así como de las redes delictivas que actúen en este ámbito, entre otras cosas dentro del marco de la Agencia Europea de Fronteras y en colaboración estrecha con Europol y Eurojust. (...) A este respecto, el Consejo Europeo saluda las iniciativas de los Estados miembros de cooperación en el mar y con carácter voluntario, de conformidad con el Derecho nacional e internacional, que en el futuro podría incluir la cooperación con terceros países».

- El Consejo Europeo subrayó asimismo la necesidad de seguir desarrollando una política común de visados⁸⁹: «A largo plazo, deberían crearse oficinas comunes de visados, teniendo en cuenta los debates relativos al establecimiento de un servicio de acción exterior de la UE. El Consejo Europeo celebra las iniciativas individuales de algunos Estados miembros que, de manera voluntaria, cooperan en la puesta en común de personal y medios para la expedición de visados. El Consejo invitó a la Comisión a proponer las enmiendas necesarias para seguir mejorando las políticas de visado y a presentar una propuesta sobre el establecimiento de centros comunes de solicitud, centrándose, entre otras cosas, en posibles sinergias ligadas al desarrollo del sistema de información de visados (SIV).

⁸⁸ *Ibid.* apartado 1.7.1.

⁸⁹ *Ibid.* apartado 1.7.3.

En mayo de 2005, la Comisión presentó un plan de acción en el que los objetivos y prioridades del Programa se traducían en acciones concretas⁹⁰. El grado de ejecución del Programa de La Haya a nivel de la UE y de los Estados miembros se analizó en la Evaluación de la Comisión de junio de 2009⁹¹. Este análisis recoge igualmente algunas referencias a la solidaridad y el reparto de responsabilidades en distintos ámbitos de la política de fronteras, asilo e inmigración.

- En relación con el Sistema Europeo Común de Asilo⁹² la Comisión señalaba que dicho sistema «es una firme declaración de nuestros valores, nuestro respeto por la dignidad humana y nuestro compromiso de compartir responsabilidades». La Comisión observa igualmente que «la experiencia operativa anterior muestra periódicamente la necesidad de una cooperación práctica. Paralelamente, mediante la creación propuesta de la Oficina de Apoyo al Asilo, la UE pretende crear un medio coherente y eficaz para responder a estos desafíos».
- La maximización del beneficio económico de la migración legal, contemplada en el Programa de La Haya, vino acompañada por los esfuerzos concertados para combatir la migración ilegal y a aquellos que se benefician del contrabando y del tráfico de personas⁹³. La Comisión observaba que «la migración ilegal no está aumentando en la UE en su conjunto, pero los Estados miembros mediterráneos soportan una parte cada vez mayor de la carga. Particularmente preocupante es el número de personas que llegan tras travesías peligrosas por mar».
- En el ámbito de la gestión de fronteras⁹⁴, la Comisión señalaba que la agencia FRONTEX, encargada de coordinar la cooperación entre los Estados miembros en materia de controles de las fronteras, fue el instrumento con el que la UE respondió a estos retos.
- En sus conclusiones sobre las lecciones aprendidas y los temas que debían examinarse⁹⁵, la Comisión indicaba que era necesario coordinar reflexión y acción: «Los grandes problemas a los cuales se enfrenta Europa, ya se trate de crisis de corta duración o tendencias a largo plazo, requieren una coordinación en la planificación y la acción. El conjunto de los distintos aspectos del programa de La Haya afectan a la vez a la justicia, a la libertad y a la seguridad. Es indispensable la coherencia a través de los distintos ámbitos de acción no sólo en la esfera tradicional de la justicia y los asuntos internos, sino también a través de todo el abanico de políticas comunitarias». Y señalaba asimismo que «los Estados miembros, el Consejo y la Comisión deben trabajar juntos para el refuerzo de las asociaciones con los terceros países. Es indispensable garantizar una continuidad y una coherencia entre las políticas europeas de interior y exterior en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad, para obtener resultados concretos y afrontar los retos de la mundialización. La UE debe anticipar los retos más que esperar pasivamente a que alcancen nuestras

⁹⁰ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años - Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM(2005) 184 final.

⁹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del programa de la Haya y del plan de acción, COM(2009) 263 final.

⁹² *Ibid.* apartado III.1.3.

⁹³ *Ibid.* apartado III.1.4.

⁹⁴ *Ibid.* apartado III.1.5.

⁹⁵ *Ibid.* apartado V.

fronteras, y debe promover normas, como las que se aplican en materia de protección de datos, que puedan considerarse a nivel internacional como ejemplos a seguir. Debe plenamente integrarse la dimensión exterior de las políticas de JLS y ser coherente con la acción y las políticas exteriores tales como la cooperación al desarrollo».

Pacto europeo sobre inmigración y asilo (2008)

En el Pacto Europeo de inmigración y asilo⁹⁶, que el Consejo Europeo aprobó en octubre de 2008, se establece una nueva dirección para la política de inmigración y asilo. El Pacto establece los límites de la solidaridad y reparto de responsabilidades que pueden esperarse de la Unión Europea y sus Estados miembros: «la Unión Europea no dispone de medios para acoger dignamente a todos los emigrantes que esperan hallar en ella una vida mejor. Una inmigración mal controlada puede perjudicar la cohesión social de los países de destino. La organización de la inmigración debe pues tener en cuenta la capacidad de acogida de Europa en términos de mercado laboral, alojamiento, servicios sanitarios, escolares y sociales, y proteger a los emigrantes del riesgo de ser explotados por redes criminales».

Se pide a los Estados miembros que tengan en cuenta los nuevos retos que genera la creación de un espacio común de libre circulación: «El comportamiento de un Estado puede afectar a los intereses de los demás. El acceso al territorio de uno de los Estados miembros da acceso al territorio de otros Estados miembros. Por eso resulta imprescindible que cada uno de ellos tenga en cuenta los intereses de sus socios a la hora de definir y aplicar sus políticas de inmigración, integración y asilo». El Pacto considera «que ha llegado el momento, en un clima de mutua responsabilidad y de solidaridad entre los Estados miembros así como de asociación con terceros países, de dar un nuevo impulso a la definición de una política común de inmigración y asilo que tenga en cuenta tanto el interés colectivo de la Unión Europea como las particularidades de cada Estado miembro».

Podemos encontrar una traducción más concreta en las materias contempladas en los respectivos ámbitos. En el ámbito de la inmigración legal, el Consejo Europeo «pide a los Estados miembros que apliquen una política de inmigración seleccionada, en particular con respecto a las necesidades de su mercado laboral, y concertada, teniendo en cuenta el impacto que puede tener en los demás Estados miembros». Así pues, también se espera algún tipo de solidaridad en el ámbito de la inmigración legal.

En lo que respecta a la inmigración ilegal, «reconocerá las decisiones de retorno adoptadas por otro Estado miembro». Se prevé «desarrollar la cooperación entre los Estados miembros recurriendo, sobre una base voluntaria y en la medida necesaria, a dispositivos comunes para garantizar la expulsión de los extranjeros en situación irregular (identificación biométrica de los clandestinos, vuelos conjuntos, etc.)».

El Consejo Europeo recordaba que aunque el control de las fronteras exteriores corresponde a cada Estado miembro en la parte de frontera que le pertenece, «este control que da acceso a un espacio común de libre circulación se efectúa, en un espíritu de responsabilidad mutua, por cuenta del conjunto de los Estados miembros. Las condiciones (...). Aquellos Estados miembros que debido a su situación geográfica están expuestos a

⁹⁶ Pacto europeo sobre inmigración y asilo, 13440/08.

una afluencia de inmigrantes, o cuyos medios son limitados, deben poder contar con la solidaridad efectiva de la Unión Europea».

En este sentido, el Consejo Europeo conviene en lo siguiente:

- a) invitar a los Estados miembros y a la Comisión a que recurran a todos los medios disponibles para ejercer un control más eficaz de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas;
- b) generalizar, a más tardar el 1 de enero de 2012, gracias al Sistema de Información de Visados (VIS), la expedición de visados biométricos, reforzar sin demora la cooperación entre los consulados de los Estados miembros, poner en común sus medios en la medida de lo posible y crear progresivamente, sobre una base voluntaria, servicios consulares comunes en materia de visados;
- c) dotar a la Agencia Frontex, respetando el papel y las responsabilidades que corresponden a los Estados miembros, de los medios para que ejerza plenamente su misión de coordinación en el control de la frontera exterior de la Unión Europea, hacer frente a situaciones de crisis y dirigir a petición de los Estados miembros las operaciones necesarias, temporales o permanentes, con arreglo en particular a las conclusiones del Consejo de 5 y 6 de junio de 2008. A la vista de los resultados de la evaluación de esta Agencia, se reforzarán su papel y sus medios operativos y podrá decidirse la creación de oficinas especializadas teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones, en particular para las fronteras terrestres orientales y marítimas meridionales. Esta creación no deberá en ningún caso perjudicar la unicidad de la Agencia Frontex. A largo plazo, podrá estudiarse la creación de un sistema europeo de guardias de frontera;
- d) tener más en cuenta, con espíritu solidario, las dificultades de los Estados miembros sometidos a una afluencia desproporcionada de emigrantes y, a tal fin, pedir a la Comisión que presente propuestas (...).

En el ámbito del asilo, entre las medidas concretas de solidaridad que contempla el Pacto se encuentran:

- La creación de una oficina de apoyo europea que tendrá por misión facilitar el intercambio de información, análisis y experiencias entre los Estados miembros, e intensificar cooperaciones concretas entre las administraciones encargadas del estudio de las solicitudes de asilo. Dicha oficina, que no dispondrá de poder de instrucción ni de decisión, promoverá, basándose en un conocimiento compartido de los países de origen, la coherencia de las prácticas y procedimientos y, por lo tanto, de las decisiones nacionales;
- en caso de crisis en un Estado miembro enfrentado a una afluencia masiva de solicitantes de asilo, el establecimiento procedimientos que permitan, para apoyar a este Estado, por una parte la puesta a disposición de funcionarios de otros Estados miembros, y por otra parte ejercer una solidaridad efectiva mediante una mejor movilización de los programas comunitarios existentes. Para los Estados miembros cuyo régimen nacional de asilo esté sometido a presiones específicas y desproporcionadas, debidas en particular a su situación geográfica o demográfica, la solidaridad debe asimismo tender a favorecer, sobre una base voluntaria y coordinada, un mejor reparto de los beneficiarios de protección internacional entre dichos Estados miembros y otros, velando

siempre por que los sistemas de asilo no den lugar a abusos. Con arreglo a estos principios, la Comisión, en consulta con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en su caso, facilitará dicho reparto voluntario y coordinado. Se debería poder disponer de créditos específicos para dicho reparto, con arreglo a los instrumentos financieros comunitarios existentes, de conformidad con los procedimientos presupuestarios.

En sus Conclusiones del Consejo sobre el del Pacto Europeo sobre el curso que debe darse al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 3 de junio de 2010, el Consejo señala los avances logrados e identifica los ámbitos en que se necesitan esfuerzos más intensivos y concentrados, tanto de la UE como de los Estados miembros y en los que la solidaridad desempeña un papel⁹⁷ :

- una política bien gestionada de migración laboral que se ajuste a los requisitos de los mercados de trabajo nacionales y al principio de preferencia de la UE puede desempeñar un papel importante para resolver la escasez de mano de obra y hacer frente a los desafíos demográficos. Por ello, los Estados miembros y la Comisión, siempre respetando las competencias respectivas de los Estados miembros en cuanto a la gestión de sus mercados de trabajo y en su caso cooperando con terceros países, deberían seguir mejorando la adecuación laboral y el reconocimiento de capacidades, junto con acciones para fomentar una política de migración laboral global;
- la lucha contra la inmigración ilegal, la introducción ilegal y la trata de personas en toda sus dimensiones necesita intensificarse con un espíritu de responsabilidad y solidaridad conjuntas. La repatriación y readmisión efectivas de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, en particular mediante acuerdos adecuados y cooperación con los países más importantes de origen y tránsito, constituyen las prioridades fundamentales. Los Estados miembros y Frontex deberían seguir reforzando la cooperación práctica, entre otras cosas mediante el uso de vuelos y operaciones de retorno conjuntos, organizados y cofinanciados por Frontex y mediante la garantía de disponibilidad de los recursos que deban utilizarse en operaciones conjuntas concretas cuando sea necesario.
- En el ámbito del asilo, el punto de mira debería ser la conclusión de los debates legislativos en curso sobre un sistema europeo común de asilo con el objetivo de que quede establecido en 2012 y el refuerzo de la cooperación práctica en la UE que garantice una aplicación mejor y más coherente de la legislación. En este contexto, el objetivo debe ser garantizar que las personas que necesitan protección internacional tengan acceso a procedimientos de asilo jurídicamente seguros y eficaces basados en un alto nivel de protección, que a la vez puedan evitar los abusos. Por consiguiente, el Consejo invita a todas las partes interesadas a proporcionar pleno apoyo para el establecimiento, lo antes posible, de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). Para ser solidarios con los Estados miembros que se enfrentan a una presión concreta y desproporcionada sobre sus sistemas de asilo, cabría fomentar una mejor reasentamiento de los beneficiarios de protección internacional de manera voluntaria y coordinada, junto con otras medidas de solidaridad como la ayuda

financiera, la asistencia técnica y el apoyo a la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo, sobre la base del análisis en curso. Todos los agentes deberían estudiar la asignación de los recursos y medios necesarios para allanar el terreno para una aplicación efectiva del programa europeo de reasentamiento.

El Programa de Estocolmo (2009)

El Programa de Estocolmo⁹⁸, que el Consejo adoptó en 2009, establece las prioridades de la Unión Europea (UE) para el espacio de justicia, libertad y seguridad durante el actual período 2010-2014. Este programa, que se basa en los logros de los programas anteriores de Tampere y La Haya, pretende hacer frente a los retos del futuro y reforzar aún más el espacio de justicia, libertad y seguridad mediante acciones basadas en los intereses y necesidades de los ciudadanos.

El programa establece una serie de prioridades políticas. En lo relativo a la inmigración, «el acceso a Europa de los empresarios, los turistas, los estudiantes, los científicos, los trabajadores, las personas que necesitan protección internacional, y las demás que tengan interés legítimo en acceder al territorio de la Unión debe hacerse más efectivo y eficaz. A la vez, la Unión y sus Estados miembros tienen que garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Para estos fines debe concebirse una gestión integrada de las fronteras y una política de visados».

La solidaridad y la responsabilidad se mencionan expresamente en la prioridad política intitulada «Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo»⁹⁹:

«Un objetivo político clave para la Unión sigue siendo el desarrollo de una política de migración de la Unión previsor y global, basada en la solidaridad y la responsabilidad. Debe acometerse la aplicación efectiva de todos los instrumentos jurídicos correspondientes, y deben emplearse al máximo las agencias y oficinas correspondientes que actúan en este ámbito. La migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo proporciona una base clara para la evolución futura en este ámbito. Europa necesitará una política flexible que responda a las prioridades y necesidades de los Estados miembros y permita a los inmigrantes desarrollar plenamente su potencial. El objetivo sigue siendo el establecimiento de un sistema común de asilo en 2012 y las personas que necesiten protección internacional deben tener acceso garantizado a procedimientos de asilo seguros y eficaces desde el punto de vista jurídico. Además, para mantener unos sistemas creíbles y duraderos de inmigración y asilo en la Unión, es necesario impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal, pues la Unión soporta una presión cada vez mayor de los flujos de inmigración ilegal, en particular los Estados miembros de sus fronteras exteriores, incluidas sus fronteras meridionales, según las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2009».

Esta descripción parece confirmar el concepto más amplio de solidaridad en el ámbito del asilo y la inmigración, ya que los objetivos de esta política deben alcanzarse por medio de una aplicación eficaz, el uso de agencias y oficinas teniendo en cuentas las prioridades y

⁹⁷ Conclusiones del Consejo sobre el del Pacto Europeo sobre el curso que debe darse al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (10674/10).

⁹⁸ Consejo, Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, *DO C* 115 de 4.05.2010, p. 1.

⁹⁹ *Ibid.* apartado 1.1.

necesidades de los Estados miembros y prestando la debida atención a las presiones derivadas de los flujos de inmigrantes ilegales que son especialmente agudas en algunos Estados miembros.

El Programa de Estocolmo también reconoce igualmente la importancia de la dimensión exterior de la política de la Unión en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia y pone de relieve «la necesidad de una mayor integración de estas políticas en las políticas generales de la Unión». Para esta integración puede también ser necesaria la solidaridad y el reparto de responsabilidades en el ámbito de la política exterior.

El Programa de Estocolmo enumera las herramientas que son importantes desde una perspectiva general para aplicar con éxito el programa plurianual.¹⁰⁰ Estas herramientas apuntan igualmente a la necesidad de una mayor cooperación y solidaridad en la aplicación de las políticas de la UE:

- la confianza mutua entre autoridades y servicios de los diversos Estados miembros y los responsables de la toma de decisiones es la base para una cooperación eficaz en este ámbito;
- prestar una atención creciente en los próximos años a la aplicación, ejecución y evaluación completas y efectivas de los instrumentos existentes;
- presentar nuevas iniciativas legislativas únicamente tras la comprobación del respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, una minuciosa preparación, que incluya evaluaciones previas de impacto, que implique también la definición las necesidades y descripción de las consecuencias financieras, y que recurra a la pericia de los Estados miembros;
- ofrecer programas de formación europeos sistemáticos, aunque los Estados miembros tienen la responsabilidad principal a este respecto, pero la Unión debe respaldar estos esfuerzos, así como prestar apoyo financiero y asimismo poder disponer de sus propios mecanismos para complementar los esfuerzos nacionales.

Más concretamente, en relación con determinados ámbitos, el Programa contempla los siguientes elementos de solidaridad y reparto de responsabilidades.

- La trata de seres humanos exige que la Unión desarrolle una política reforzada «orientada a consolidar aún más el compromiso contraído y los esfuerzos realizados por la UE y los Estados miembros para prevenir la trata de seres humanos y luchar contra ella.

Esto incluye el aumento y el refuerzo de las asociaciones con terceros países, mejorando la coordinación y cooperación dentro de la Unión y con los mecanismos de la dimensión exterior de la Unión como parte integrante de esta política»¹⁰¹.

- En el ámbito de la gestión integrada de las fronteras exteriores, el Consejo Europeo pedía que se siguiera desarrollando la gestión integrada de las fronteras, incluido el refuerzo de las funciones de Frontex, para aumentar su

¹⁰⁰ *Ibid.* apartado 1.

¹⁰¹ *Ibid.* apartado 4.2.

capacidad de responder con mayor eficacia a las variaciones de los flujos migratorios. El Consejo Europeo esperaba con interés la continuación del desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (Eurosur) en las fronteras meridional y oriental, con vistas a establecer un sistema que emplee tecnologías modernas y apoye a los Estados miembros, promoviendo la interoperabilidad y normas uniformes de vigilancia de fronteras, y asegurar que se establece la cooperación necesaria entre los Estados miembros y con Frontex, de forma que los datos necesarios para la vigilancia se compartan sin demora¹⁰². El Consejo Europeo invitó asimismo a los Estados miembros y a la Comisión a que exploraran la manera en que pueda mejorar la coordinación, integración y racionalización de los distintos tipos de controles efectuados en las fronteras exteriores, con la intención de lograr el doble objetivo de facilitar el acceso y mejorar la seguridad.

- En cuanto a la política de visados, el reparto de responsabilidades podría fomentarse por medio de la intensificación de la cooperación consular regional mediante programas de cooperación consular regional, en los que se podría incluir, en particular, la creación, en caso necesario y con carácter voluntario, de centros comunes de solicitud de visados¹⁰³. Se invitó igualmente a la Comisión a presentar un estudio sobre la posibilidad de establecer un mecanismo común europeo de expedición de visados de corta duración.

El subtítulo «Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo» pone de relieve la importancia de la responsabilidad y la solidaridad en este aspecto:

El Consejo Europeo hace un llamamiento para el desarrollo de un marco de la política de migración y asilo de la Unión general y sostenible, el cual, dentro un espíritu de solidaridad, pueda gestionar de manera suficiente y anticipatoria las fluctuaciones de los flujos migratorios y dar respuesta a situaciones como la actualmente existente en las fronteras exteriores meridionales. Son necesarios intensos esfuerzos para construir y reforzar el diálogo y la colaboración entre la Unión y los terceros países, regiones y organizaciones, a fin de lograr una mejor respuesta, basada en las pruebas, a estas situaciones, teniendo en cuenta que los inmigrantes ilegales entran en la Unión también a través de otras fronteras o utilizando visados de manera fraudulenta. Evitar la repetición de tragedias en el mar es un objetivo importante. Cuando, por desgracia, acontecen situaciones trágicas, deberían estudiarse modos de registrar mejor y, a ser posible, de identificar a los migrantes que tratan de llegar a la Unión.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de encontrar soluciones prácticas que mejoren la coherencia entre las políticas de migración y otras políticas, como la política exterior y de desarrollo y las políticas de comercio, empleo, sanidad y educación en el plano europeo. En particular, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que explore procedimientos que vinculen en mayor medida el desarrollo de la política de migración al desarrollo de la estrategia posterior a Lisboa. El Consejo Europeo reconoce la necesidad de contar con recursos financieros cada vez más flexibles y coherentes en el ámbito de la Unión, tanto en términos de ámbito de aplicación como de aplicabilidad, para impulsar el desarrollo de políticas en el ámbito del asilo y la migración.

Y se enumera una serie de metas más concretas:

¹⁰² *Ibid.* apartado 5,1.

¹⁰³ *Ibid.* apartado 5,2.

- Una política concertada que tenga en cuenta las necesidades de los mercados laborales nacionales: la opinión de que la Unión debería fomentar la creación de sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las prioridades, las necesidades, las cifras y los volúmenes determinados por cada Estado miembro y permitir a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones y su competencia. A fin de facilitar un mejor ajuste de la mano de obra, se están ejecutando políticas de inmigración coherentes, así como unas mejores evaluaciones de integración de las cualificaciones demandadas por los mercados laborales europeos. Estos sistemas deberían tener debidamente en cuenta las competencias de los Estados miembros, en especial para la gestión de sus mercados laborales, así como el principio de preferencia de la Unión¹⁰⁴.
- en materia de integración, se invitaba a la Comisión a que respaldara los esfuerzos de los Estados miembros mediante el desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados miembros, que utilice un marco de referencia común, lo que debería mejorar las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos¹⁰⁵.
- La Unión y los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residen ilegalmente. Se deberían asignar los medios financieros necesarios para ello¹⁰⁶. Los Estados miembros debían aplicar plenamente la normativa de la Unión en virtud de la cual la resolución de repatriación dictada por un Estado miembro se aplica en toda la Unión, y la aplicación efectiva del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de repatriación mediante el registro de las prohibiciones de entrada en el SIS II y la facilitación del intercambio de información. Asimismo, los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y desproporcionadas pueden recibir asistencia voluntaria de la Comisión, Frontex y los Estados miembros para garantizar la eficacia de sus políticas de retorno hacia determinados terceros países. Un aumento de la cooperación práctica entre los Estados miembros, por ejemplo, mediante el flete periódico de vuelos conjuntos de retorno, financiado por Frontex, también contribuye a conseguir estos objetivos.

Las referencias más explícitas a la solidaridad en el Programa de Estocolmo están relacionadas con el asilo, dentro de un espacio común y solidario de protección¹⁰⁷. El Programa distingue en los conceptos de «espacio común de protección» y «división de las responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros».

El primero pretende alcanzar un mayor grado de armonización. La OEAA será «un instrumento importante en el desarrollo y la aplicación del SECA y debería contribuir al refuerzo de todas las formas de cooperación práctica entre los Estados miembros. Por consiguiente los Estados miembros deberían desempeñar un papel activo en las tareas de la OEAA¹⁰⁸. Se invitó a la Comisión a que finalizara su estudio sobre la viabilidad y las

¹⁰⁴ *Ibid.* apartado 6.1.3.

¹⁰⁵ *Ibid.* apartado 6.1.5.

¹⁰⁶ *Ibid.* apartado 6.1.6.

¹⁰⁷ *Ibid.* apartado 6.2.

¹⁰⁸ *Ibid.* apartado 6.2.1.

implicaciones jurídicas y prácticas del establecimiento del tratamiento conjunto de solicitudes de asilo.

La «división de las responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros»¹⁰⁹ en materia de asilo se considera en un sentido más estrecho como una respuesta a presiones excepcionales:

Debería promoverse la solidaridad con los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas.

Esto debería hacerse mediante un planteamiento amplio y equilibrado. Por tanto, se deberían seguir analizando y desarrollando los mecanismos para distribuir de forma voluntaria y coordinada las responsabilidades entre los Estados miembros. En particular, puesto que una de las claves para un SECA creíble y sostenible consiste en la creación por los Estados miembros de una capacidad suficiente en los sistemas nacionales de asilo, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que se apoyen mutuamente en la creación de capacidad suficiente en sus sistemas nacionales de asilo. La OEAA debería desempeñar un papel central en la coordinación de tales medidas de creación de capacidad.

Por ello, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a que estudiara las posibilidades de:

- desarrollar el mecanismo mencionado de distribución de responsabilidad entre los Estados miembros, garantizando mismo tiempo que no se abuse de los sistemas de asilo y que no se socaven los principios del SECA;
- crear instrumentos y mecanismos de coordinación que permitan a los Estados miembros apoyarse mutuamente en la creación de capacidad, aprovechando los propios esfuerzos de los Estados miembros por aumentar su capacidad en relación con sus sistemas nacionales de asilo;
- utilizar de manera más eficaz los sistemas financieros existentes en la Unión destinados al refuerzo de la solidaridad interna;
- que la OEAA evalúe y desarrolle procedimientos que faciliten el envío de funcionarios en comisión de servicios para que ayuden a los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas de solicitantes de asilo.

Tampoco se descuida la dimensión exterior del asilo: «Promover la solidaridad en el contexto de la Unión es crucial, pero no suficiente, para lograr una política común creíble y sostenible en materia de asilo. Por tanto, resulta importante seguir desarrollando instrumentos que pongan de relieve la solidaridad con los terceros países para promover y contribuir a la creación de capacidades con miras al tratamiento de los flujos migratorios y de las situaciones que se prolongan en relación con los refugiados en estos países»¹¹⁰.

El Plan de acción de la Comisión

En su comunicación intitulada «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo», la Comisión presenta una hoja de ruta para la aplicación de las prioridades políticas

¹⁰⁹ *Ibid.* apartado 6.2.2.

¹¹⁰ *Ibid.* apartado 6.2.3.

establecidas en el Programa de Estocolmo para el espacio de justicia, libertad y seguridad en el período 2010-2014¹¹¹. La Comisión señala que «nuestra respuesta se centra en la solidaridad y la responsabilidad. (...) En los próximos años la acción se centrará en la consolidación de una auténtica política común de inmigración y asilo. (...) Es más necesario que nunca desarrollar estas políticas, con una visión a largo plazo del respeto de los derechos fundamentales, la dignidad humana y una mayor solidaridad, particularmente entre los Estados miembros, sobre quienes recae la carga de humanizar y garantizar la eficacia del sistema.

Visiones de las Presidencias

La Presidencia belga y las cuatro posteriores —húngara, polaca, danesa y chipriota— emitieron el 30 de noviembre de 2010 una Declaración común de Bélgica, Hungría, Polonia, Dinamarca y Chipre sobre Inmigración y Asilo¹¹².

En relación con el *asilo*, las Presidencias señalaban que «es fundamental asegurar una zona común de protección basada en la confianza mutua entre los Estados miembros. Para ello, cada Estado miembro tiene la responsabilidad de ejecutar plenamente el acervo actual de la UE».

Es necesario un mayor grado de armonización de nuestra legislación. La aplicación de las medidas de solidaridad contempladas en el Reglamento de Dublín revisado, que adoptaban la forma de un mecanismo de suspensión, fue objeto de controversia entre los Estados miembros. La Comisión debía proponer un nuevo mecanismo que permitiera al Consejo ejercer una mayor influencia en el proceso decisorio, la duración del período debía limitarse, y el nuevo mecanismo solamente se activaría en caso de que un Estado miembro hubiera aplicado el acervo y se enfrentara a presiones extremas debido a circunstancias imprevistas.

Para avanzar en este ámbito se recurriría no solo a iniciativas legislativas, sino también a una cooperación práctica reforzada y a mecanismos de solidaridad. A este respecto, la Presidencia belga observó que: «Existen altas expectativas con respecto al establecimiento de la OEAA, que se espera contribuya al futuro desarrollo de la cooperación práctica entre los sistemas de asilo y los organismos responsables del asilo en los Estados miembros, para permitir una mayor alineación entre sus prácticas respectivas, y prestar el apoyo necesario a los sistemas nacionales más expuestos y vulnerables». Asimismo, la OEAA debería centrarse además en el apoyo a la formación, la información sobre los países de origen y las capacidades crecientes, así como a consolidar la dimensión exterior de la política de asilo de la UE.

La Presidencia belga hacía hincapié en que «los esfuerzos en el ámbito de la migración y el asilo pueden verse comprometidos por el funcionamiento incorrecto de un sólo eslabón de la cadena. Por esta razón resulta primordial seguir mostrando una auténtica solidaridad para apoyar a los Estados miembros que se encuentran sometidos a especial presión». Una condición fundamental para que la ayuda se preste es «que todos respetemos el acervo en materia de asilo». Para que el Sistema Europeo Común de Asilo funcione con eficacia, habrá que cumplir cualquier mecanismo de solidaridad con un compromiso claro por parte

¹¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, COM(2010) 0171 final.

¹¹² Declaración común de Bélgica, Hungría, Polonia, Dinamarca y Chipre sobre Inmigración y Asilo, 17223/10.

de los Estados miembros implicados de seguir desarrollando y mejorando su sistema de asilo, incluso sus procedimientos de primera instancia y de recurso, sus capacidades de acogida e integración, así como sus estrategias para el regreso de los solicitantes no admitidos».

2.4.2. Otras expresiones de solidaridad y reparto de responsabilidades

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la UE debían expresar su opinión sobre la pertinencia de los conceptos de solidaridad y reparto de responsabilidades, y el significado del artículo 80 del TFUE. Aunque los pasajes a continuación no comprenden todas las deliberaciones, sí ejemplifican algunos de los debates en curso.

Gestión de fronteras

En su reunión de los días 25 y 26 de febrero de 2010, el Consejo JAI adoptó 29 medidas para reforzar la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal¹¹³. Cinco de estas medidas se referían a la solidaridad¹¹⁴:

«En lo que se refiere a la solidaridad y la gestión integrada de las fronteras exteriores por parte de los Estados miembros, el Consejo conviene en:

17. Pedir a FRONTEX y a los Estados miembros que corresponda que sigan desarrollando la Red Europea de Vigilancia (REV) con el fin de generalizar las patrullas marítimas bilaterales conjuntas, especialmente entre Estados miembros vecinos, en las fronteras marítimas meridionales y orientales, teniendo presente la experiencia adquirida en materia de patrullas policiales conjuntas en el contexto de la Decisión relativa a Prüm, y que velen por la plena integración de la REV en la red EUROSUR.
18. Animar a los Estados miembros a que aprovechen de manera óptima los programas anuales del Fondo europeo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 con el fin de mejorar las capacidades de su guardia de fronteras y el desarrollo de EUROSUR, también mediante la creación y el desarrollo de los centros de coordinación nacionales únicos, y atendiendo a la situación específica de cada Estado miembro.
19. Fomentar la solidaridad con los Estados miembros que se enfrentan a presiones excepcionales, por medio de la mejora de sus capacidades y de la cooperación práctica en materia de asilo, migración y control de fronteras, partiendo de su propia responsabilidad en la materia, y en consonancia con las correspondientes conclusiones del Consejo Europeo.
20. Subrayar, en lo tocante a la introducción de nuevas tecnologías en las fronteras exteriores, la necesidad de una mayor coordinación, integración y racionalización de los diversos tipos de controles, así como la necesidad de velar por la interoperabilidad de los sistemas de que se trate, y recurrir a criterios de

¹¹³ Consejo JAI.

¹¹⁴ Véase igualmente el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la ejecución de las 29 medidas para reforzar la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal adoptadas por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Reunión del Consejo celebrada en Bruselas los días 25 y 26 de febrero de 2010, SEC(2010) 1480 final de 26 de noviembre de 2010.

relación coste-beneficio para cualquier decisión relativa a la implantación de sistemas nuevos.

21. Seguir desarrollando las redes de funcionarios de enlace de inmigración destinados por los Estados miembros en terceros países, y mejorar su coordinación, cooperando con FRONTEX en función de las necesidades.

El 14 de marzo de 2011, el Consejo de Ministros estableció la base jurídica para los trabajos prácticos sobre este último punto mediante la modificación de las normas relativas a LA RED de funcionarios de enlace de inmigración (OEI) para permitir la cooperación entre estos y Frontex. Las modificaciones preveían fomentar el intercambio de información y experiencias a través de un sistema seguro en Internet denominado ICONet (Information and Coordination Network for Member States/ migration management services – Red de información y coordinación para los servicios de gestión de la inmigración de los Estados miembros) y permitir el uso de fondos comunitarios. Asimismo, las redes adaptarán su sistema de información para que el Parlamento Europeo pueda estar debidamente informado de sus actividades¹¹⁵.

Asilo

En su resolución sobre una Política Común de Emigración para Europa de 2009¹¹⁶, el Parlamento Europeo manifiesta que «lamenta profundamente que los Estados miembros no hayan mostrado la suficiente solidaridad ante el creciente desafío que plantea la inmigración». Y pide «que se revise con urgencia el Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013 y sus cuatro instrumentos financieros, con el fin de que puedan reflejar las nuevas realidades derivadas de las crecientes presiones migratorias y se puedan utilizar para tratar las necesidades urgentes, como en el caso de situaciones de flujos migratorios masivos» (apartado 77).;

Tras tomar nota de los compromisos asumidos por los Estados miembros en el marco del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo mencionado más arriba, en relación con la necesidad de solidaridad, «celebra, en particular, la inclusión de un mecanismo voluntario de reparto de las cargas que permite, dentro de la UE, reasignar a otro Estado miembro a los beneficiarios de protección internacional en los Estados miembros que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas sobre sus regímenes nacionales de asilo, debido en particular a su situación geográfica o demográfica y pide a los Estados miembros que apliquen esos compromisos». Sin embargo, el Parlamento no considera suficiente la solidaridad voluntaria, ya que «insiste (...) en la introducción de instrumentos obligatorios» y «pide a la Comisión que utilice de inmediato este mecanismo y proponga sin demora una iniciativa legislativa para establecer un mecanismo de este tipo a nivel europeo y de manera permanente» (apartado 78).

En relación con el mecanismo de Dublín, celebra «la refundición del Reglamento de Dublín y las disposiciones propuestas con vistas a un mecanismo que suspenda las transferencias de Dublín cuando se sospeche que éstas puedan tener como resultado que los solicitantes no se beneficien de los niveles adecuados de protección en los Estados miembros responsables, en particular, en lo que respecta a las condiciones de acogida y de acceso al

¹¹⁵ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *VERSIÓN PROVISIONAL*, COMUNICADO DE PRENSA, 3075ª reunión del Consejo, Bruselas, 14 de marzo de 2011:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/119886.pdf

¹¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 22 de abril de 2009 sobre una Política Común de Emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos (2008/2331(INI)), P6_TA(2009)0257.

procedimiento de asilo, así como en casos en los que esas transferencias de Dublín puedan aumentar la carga sobre aquellos Estados miembros que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas debido, en particular, a su situación geográfica o demográfica» (apartado 79); En este aspecto subraya la necesidad de un instrumento obligatorio, pues «sin la introducción de un instrumento doblemente obligatorio para todos los Estados miembros, esas disposiciones supondrían más una declaración política que un instrumento eficaz de apoyo verdadero a los Estados miembros».

Más recientemente, en 2011, en respuesta a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *M.S.S. v. Grecia y Bélgica*¹¹⁷ sobre la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la acogida y traslado de solicitantes de asilo en virtud del Reglamento de Dublín, el Parlamento Europeo debatió la situación del sistema europeo de asilo y medidas inmediatas de la UE para ayudar a Italia y otros Estados miembros afectados por flujos migratorios excepcionales¹¹⁸. La Comisaria Malmström pidió la apertura de negociaciones entre el PE y el Consejo sobre la revisión del Reglamento de Dublín y expresó su esperanza de alcanzar una fórmula transaccional equilibrada que incluya un mecanismo de emergencia para la suspensión de los traslados en situaciones excepcionales.

En sus respuestas, las diputadas y diputados al PE pidieron que se prestara apoyo a Grecia e Italia, en vista de la crisis humanitaria a la que se enfrentaban en esos momentos. Recalaron que se trataba de toda evidencia de «una cuestión europea» y que Italia y Grecia soportaban una carga desproporcionada de solicitantes de asilo en comparación con el resto de los Estados miembros. Asimismo reconocieron que era necesario mejorar el sistema de asilo a escala europea y pidieron solidaridad, cooperación y buena comunicación entre los Estados miembros de la UE sobre problemas de inmigración, así como un apoyo eficaz para Grecia y otros Estados miembros que hacían frente a una afluencia de personas extraordinaria.

En la segunda parte del debate sobre las medidas inmediatas de la UE para ayudar a Italia ante los flujos migratorios excepcionales, la Comisaria Malmström recordó el gran número de inmigrantes ilegales que entraban en Italia. La ayuda para Italia podría proceder de varias fuentes, como asistencia financiera del Fondo Europeo para los Refugiados y el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, así como asistencia técnica de Frontex y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Subrayó que no solo había que hacer frente rápidamente a la situación, sino que también la UE debería abordar temas como las posibilidades de inmigración legal a la UE, el apoyo al desarrollo económico de Túnez y las actividades para generar empleo, sobre todo en las partes meridionales de este país, así como la ayuda para su transición a la democracia. Dijo que Túnez debería controlar de forma eficiente sus fronteras y readmitir a aquellos inmigrantes que habían llegado a la UE, pero que no necesitan protección internacional.

Las diputadas y diputados al PE pidieron una acción urgente en respuesta a la emergencia humanitaria. Uno de ellos propuso un Plan Marshall para Túnez y Egipto a cambio de su plena cooperación en el bloqueo de nuevos éxodos masivos de su población, la implantación de una misión RABIT de Frontex y la inmediata repatriación de las personas que no cumplen las condiciones para recibir protección internacional. Asimismo propuso

¹¹⁷ TEDH, 21 de enero de 2011, *M.S.S. v. Grecia y Bélgica*, n° 30696/09.

¹¹⁸ Véase Consejo, Nota sobre la sesión plenaria del Parlamento Europeo celebrada en Estrasburgo el 15 de febrero de 2011: Debate conjunto sobre la situación del sistema europea de asilo tras la reciente resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y las medidas inmediatas de la UE para apoyar a Italia y otros Estados miembros afectados por flujos migratorios excepcionales, 6788/11.

que la Comisión aplicara el artículo 80 del TFUE, que establece claramente que la política de inmigración se basa en el principio de solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades. Otras diputadas y diputados coincidieron en que el Tratado habla de responsabilidades compartidas en cuestiones de inmigración y que ningún Estado miembro debería ser abandonado a su suerte, o bien pidieron mayores competencias operativas para Frontex y Europol en materia de inmigración, el reparto de cargas entre los Estados miembros y asistencia financiera de emergencia para Italia.

En sus observaciones finales, la Comisaria Malmström reiteró que la Comisión estaba dispuesta a ayudar a Italia en esa situación de emergencia con todos los medios a su alcance. Coincidió en que el reparto de la carga que representa la inmigración es de hecho una responsabilidad europea que exige soluciones europeas.

2.4.3. La solidaridad y el reparto de responsabilidades den la práctica: Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013

El Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013 tiene por finalidad mejorar la gestión de los flujos migratorios a escala de la Unión Europea y reforzar la solidaridad entre los Estados miembros¹¹⁹.

El Programa tiene cuatro dimensiones. La primera se refiere a la gestión integrada de las fronteras exteriores y crea un Fondo para las Fronteras Exteriores. La segunda se refiere a la política de asilo y prorroga el Fondo Europeo para los Refugiados. La tercera se refiere a la integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países y crea un Fondo Europeo de Integración. La cuarta se refiere a la lucha contra la inmigración ilegal y al retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE y crea un Fondo Europeo para el Retorno.

El Fondo para las Fronteras exteriores fue creado por la Decisión 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007. Cuenta con una dotación financiera de 1 820 millones de euros para el periodo 2007-2013. Este Fondo tiene cuatro objetivos:

- La eficiencia de la organización administrativa eficiente, así como de los controles, tareas de vigilancia y mecanismos de registro en las fronteras exteriores;
- La eficiencia en la gestión de los flujos de personas en las fronteras exteriores y, en particular, una consulta eficaz de los sistemas de información SIS y VIS;
- La aplicación uniforme de la legislación de la UE;
- La mejora de las actividades de los servicios consulares.

El tercer Fondo para los Refugiados fue creado por la Decisión 537/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007. Cuenta con una dotación financiera de 614 millones de euros para el periodo 2008-2013. Este Fondo está destinado a las personas que cuentan con el estatuto de refugiado definido en la Convención de Ginebra de 28 de julio de

¹¹⁹ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el periodo 2007-2013, Bruselas, COM(2005) 123 final.

1951, que gozan de alguna forma de protección temporal o subsidiaria o que van a ser reasentadas en un Estado miembro. Incluye igualmente a las personas que han solicitado el estatuto de refugiado o alguna de estas formas de protección.

El Fondo Europeo para la Integración fue creado mediante la Decisión 2007/435/CE del Consejo de 25 de junio de 2007. Cuenta con una dotación financiera de 825 millones de euros para el período 2007-2013. Este Fondo financia las acciones nacionales, transnacionales y de la UE destinadas a facilitar la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros de acogida, en particular de los recién llegados.

El Fondo para el Retorno fue creado por la Decisión 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007. Cuenta con una dotación financiera de 676 millones de euros para el período 2008-2013. Este Fondo está dirigido a las personas que gozan protección internacional o temporal (o que la han solicitado) y a aquellas que residen ilegalmente en un Estado miembro de la Unión Europea.

3. PUNTOS DE VISTA Y VISIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y OTRAS PARTES INTERESADAS INTERNACIONALES IMPORTANTES

3.1. Introducción

Recurrimos a entrevistas y un cuestionario para identificar los objetivos de los Estados miembros y las organizaciones interesadas en las deliberaciones sobre la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades y su práctica, así como los incentivos para aumentar estas actividades en dicho ámbito.

En vista de las limitaciones de tiempo del estudio se seleccionaron nueve Estados miembros que ofrecen una amplia imagen colectiva de los distintos enfoques respecto a la solidaridad, que representan a su vez un nivel alto, medio y bajo de responsabilidades actuales en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración. Estos Estados miembros fueron:

- Bélgica
- Finlandia
- Italia
- Letonia
- Malta
- Polonia
- Países Bajos
- Suecia
- Reino Unido

Se pidió a expertos de los Ministerios y organismos gubernamentales competentes de estos Estados miembros que participaran en entrevistas (telefónicas) para responder a un cuestionario sobre la aplicación del artículo 80 del TFUE. La lista de los funcionarios entrevistados o que presentaron respuestas por escritos al cuestionario figura en el Anexo I. Cabe señalar que, en el período del estudio, la consulta de los Estados miembros a menudo permitió identificar a oficiales que se ocupan ante todo de cuestiones relacionadas

con el asilo, y no tanto de temas relacionados con la gestión de fronteras e inmigración, que también son objeto del presente estudio. Este hecho quizás refleja el interés prestado hasta ahora a los debates sobre la solidaridad en la UE.

Se realizaron otras entrevistas (la mayoría personales) con funcionarios de las siguientes organizaciones:

- Comisión Europea
- Comisión LIBE del Parlamento Europeo
- Frontex
- ACNUR
- OIM
- Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados

Todas las personas entrevistadas directamente o por teléfono son expertos, cuyos conocimientos y opiniones están influenciados, como es lógico, por las experiencias de su país u organización, pero no representan la posición oficial de sus Estados miembros u organismos. En este capítulo no se citan directamente a las personas entrevistadas, pero se elaboraron informes sobre sus observaciones, y la responsabilidad por los posibles errores a la hora de presentar dichas observaciones corresponde a los autores del presente estudio.

Los cuestionarios (cuya versión completa figura en los Anexos II y III) incluían los temas mencionados en los Capítulos 1 y 2 relativos a los aspectos institucionales para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades, los principales aspectos específicos de las políticas relacionadas con los controles en las fronteras, el asilo, la protección y la inmigración (legal e ilegal), y las implicaciones financieras de la solidaridad.

3.2. Problemas institucionales para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades

Se abordaron seis temas clave para evaluar los problemas institucionales relacionados con la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en las políticas relativas a fronteras, asilo e inmigración, a saber:

- **La relación** entre el artículo 80 y los artículos 77 a 79 del TFUE
- **El nivel** necesario o adecuado de solidaridad, ya sea bilateral, multilateral o a escala de la UE
- **La aplicabilidad** del artículo 80 del TFUE a la Unión y los Estados miembros
- Si la solidaridad y el reparto de responsabilidades deben ser **voluntarios u obligatorios**
- El papel de **otros actores internacionales**
- Los **instrumentos** que pueden utilizarse para hacer avanzar la solidaridad.

Al examinar la **relación entre el artículo 80 y los artículos 77 a 79 del TFUE**, los funcionarios de los Estados miembros suelen hacer una distinción entre la relación **legal** y literal basada en el texto, y la relación **política y basada en las políticas** que se observa en la realidad. Los funcionarios de la Comisión Europea proponen que se haga una

distinción entre la solidaridad en el contexto del desarrollo de un sistema común europeo de inmigración y asilo (legal, pero también política), y la solidaridad ante crisis inmediatas y las solicitudes de ayuda de los distintos Estados miembros (primordialmente política y basada en las políticas). En la situación actual, la solidaridad está más relacionada con la respuesta a estas últimas y hasta ahora se ha tratado sobre todo de cuestiones relacionadas con la gestión de fronteras y el asilo.

Para los funcionarios belgas, letones, polacos y suecos, así como para el diputado y miembro de la Comisión LIBE del Parlamento Europeo Simon Busuttil, la idea legal se presenta ante todo como una relación limitada, ya que el artículo 80 relativo a la solidaridad y el reparto de responsabilidad se limita a las cuestiones contempladas en los artículos 77 a 79, y podría ampliar la interpretación de estos artículos. El texto del Tratado establece claramente un vínculo entre estos artículos, y algunos expertos de los Estados miembros consideran que dicho vínculo limita el ámbito de aplicación del artículo 80.

Tan solo uno de los entrevistados indicó que, puesto que los títulos de los Capítulos del TFUE no imponen limitaciones a los artículos que los forman, no existe un argumento explícito para limitar el ámbito de aplicación del artículo 80 del TFUE a las cuestiones mencionadas en los artículos 77 a 79. Por otra parte, el experto del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados señaló que el artículo 80 del TFUE debe interpretarse conjuntamente con el artículo 4 del TUE (principio de cooperación leal entre los Estados miembros, medidas adecuadas para cumplir las obligaciones derivadas del derecho de la UE y abstenerse de medidas que puedan poner en peligro la realización de los objetivos de la Unión). Este experto cree que la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades se aplican igualmente a la política exterior de la UE cuando se trata de cuestiones relacionadas con la inmigración, aunque expresa su temor a que la solidaridad en el tratamiento de las solicitudes pueda ser perjudicial para los refugiados.

Mientras que los funcionarios belgas indicaron que existen limitaciones para aplicar el artículo 80 de carácter político y relacionadas con las políticas, así como de carácter legal, los funcionarios británicos señalaron que, aunque no pretendían ampliar la definición de solidaridad, consideraban la aplicación del artículo 80 de una forma práctica y pragmática, y ampliarían la asistencia cuando se considerara útil y necesario, independientemente de que dicha solidaridad y ayuda estén contempladas o no en los artículos 77 a 79. Los funcionarios neerlandeses adoptaron una posición similar y observaron que la inclusión de la solidaridad en textos legales no es tan importante como llevar a cabo acciones de apoyo cuando estas sean en el interés nacional. Los funcionarios polacos indicaron que, aunque en términos jurídicos el artículo 80 se refiere directamente tan solo a los artículos 77 a 79, la solidaridad en tanto que tal no se limita a estos artículos y debería haber cierta flexibilidad, ya que se trata de uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la UE. Este aspecto fue reiterado por el experto del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados. Malta expuso que, si bien el artículo 80 se limita a las actividades enumeradas en los artículos 77 a 79, no debe adoptarse una posición demasiado restrictiva al considerar su verdadero significado, puesto que estos artículos incluyen una lista bastante larga de ámbitos, y las implicaciones de la solidaridad para la armonización pueden ser profundas, lo que implica, en su opinión, que el artículo 80 es sumamente amplio. Italia señaló que la solidaridad es un término más general que puede abarcar diversos aspectos de las actividades y cooperación de la UE, y debe considerarse un principio básico que rige las relaciones entre los Estados miembros y contribuye a formular toda la legislación de la UE y las legislaciones y políticas nacionales.

Un funcionario belga observó que, un año después de la entrada en vigor del Tratado, los Estados miembros sometidos a presiones invocan el artículo 80, no sólo en su aspecto

legislativo, sino también para pedir a otros Estados miembros que les presten asistencia práctica.

Asimismo, los funcionarios británicos señalaron que actualmente no existe una definición clara de solidaridad o de reparto de responsabilidades, y que este es uno de los principales problemas de cualquier debate sobre la aplicación del artículo 80, en particular porque los Estados miembros y la Comisión Europea utilizan ideas distintas del concepto «solidaridad». De modo similar, un funcionario neerlandés expresó que el término «solidaridad» parece un concepto más moral que jurídico, y que en el contexto moral tienen primordialmente un sentido positivo, mientras que en el jurídico constituye más bien una obligación y menos una cuestión de prestar apoyo a los demás Estados miembros.

El experto del Centro Europeo sobre Refugiados y Asilados, manifestó que la falta de un objetivo explícito de solidaridad constituye un importante obstáculo para su realización, así como de un vínculo explícito entre la solidaridad en diferentes ámbitos de las actividades migratorias (por ejemplo, desde la perspectiva de este Centro, si un Estado miembro supiera que se va a proceder al traslado de solicitantes de asilo, podría no sellar sus fronteras y no impedir así la entrada de refugiados que buscan protección).

Un experto propuso una interpretación legal y lingüística del artículo 80 que limita su ámbito de aplicación a los temas mencionados en los artículos 77 a 79. No obstante, señaló que la aplicación en la práctica del concepto de «solidaridad» podría y debería ser más amplia e incluir un espectro más amplio de temas a largo plazo, como las migraciones provocadas por el desarrollo y el cambio climático, y la integración. En estos contextos, así como en los problemas a los que se enfrentan actualmente los Estados miembros de la UE, existe una necesidad de solidaridad general o amplia, así como de solidaridad a nivel regional y local. Debido a ello, el principio de subsidiariedad desempeña un papel en el caso de la UE.

En relación con **el nivel necesario de solidaridad** y la subsidiariedad en este aspecto, mientras que algunos funcionarios suecos y neerlandeses indicaron que los principios del artículo 80 del TFUE se limitan a los ámbitos mencionados en los artículos 77 a 79 y, por ende, se refieren únicamente a las acciones de la UE, los funcionarios belgas y británicos señalaron que el reparto de responsabilidades puede ser bilateral, multilateral o a escala de la UE. Finlandia, Letonia y Polonia expusieron que el artículo 80 en sí se aplica solamente a nivel de la UE, pero no excluye acciones bilaterales o multilaterales entre los Estados miembros, posición que compartía un funcionario belga, que observó que algunos Estados miembros e instituciones no habían logrado que se hiciera referencia al artículo 80 en la nueva legislación cuando otros Estados miembros preferían un planteamiento voluntario para la cooperación. Sin embargo, en una nota de advertencia se señalaba que si el artículo 80 se menciona explícitamente en los motivos de la solidaridad, en ese caso la acción debería ser a escala de la UE, a fin de evitar una UE a varias velocidades y la creación de subgrupos en la zona en que se han suprimido las fronteras interiores. La posición de Malta era que, si bien la solidaridad bilateral y multilateral puede resultar útil, el artículo 80 impone una obligación al conjunto de la UE, lo que significa que dichas actividades bilaterales y multilaterales no cumplirían las obligaciones contempladas en el Tratado. El enfoque de Italia respecto a si las medidas bilaterales y multilaterales de solidaridad son aceptables consistió en indicar que todo lo que no sea solidaridad a escala de la UE sería contrario al Tratado.

Según un funcionario de la Comisión Europea, el artículo 80 del TFUE establece una base jurídica para las medidas contempladas en los artículos 77 a 79, pero a condición de que sean necesarias. Sin embargo, la idea según la cual las nuevas medidas de la UE en materia de asilo solo pueden adoptarse si todos los Estados miembros están en condiciones de asumir las obligaciones que conllevan, no fue bien recibida. Esta idea es sostenida actualmente no solo por los Estados miembros mediterráneos, sino también por Estados miembros septentrionales y occidentales más conservadores. Para la Comisión Europea, la «mutualización» de la política de asilo se deriva del Tratado de Amsterdam, y los Estados miembros deben aceptar las responsabilidades que se desprenden de este. De forma similar y de acuerdo con el mismo funcionario de la Comisión Europea, la posición de Malta, de acuerdo con la cual todas las medidas en el ámbito del asilo deben tener en cuenta la solidaridad, no se aplica en la actualidad. Todas las medidas deben examinarse de forma general y, en caso necesario, deben adoptarse mecanismos de solidaridad. En este sentido, el artículo 80 puede ser una base jurídica para los programas de traslado o para introducir la posibilidad de suspensión contemplada en el mecanismo de Dublín. La necesidad de solidaridad (o el riesgo de sufrir efectos negativos si no se incluyen medidas de compensación) en todos los instrumentos legislativos no puede emplearse para detener avances (un ejemplo de ello es la objeción de Malta a la extensión de la Directiva sobre residencia de larga duración a las personas que necesitan protección subsidiaria debido a sus posibles repercusiones negativas).

Según el diputado europeo Simon Busuttil, los principios del artículo 80 deberían aplicarse igualmente a las acciones de los Estados miembros a nivel nacional en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración, debido a que las acciones de los Estados miembros pueden tener efectos en otros Estados miembros. Todo ello es compatible con la interpretación del artículo 4 del TUE relativo al principio de cooperación leal, que establece que los Estados miembros se deben prestar asistencia mutua al realizar tareas derivadas de los Tratados.

Algunos funcionarios belgas presentaron diversos puntos de vista respecto a si el artículo 80 es **aplicable a los Estados miembros o a la UE**, y los puntos de vista de los funcionarios de los Estados miembros también están divididas en este aspecto. El funcionario letón indicó que el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior es una materia de responsabilidades compartidas en la que los Estados miembros conservan competencias, de modo que, desde un punto de vista jurídico, los Estados miembros no tienen obligación alguna en virtud del artículo 80. En cambio, la Unión si las tiene, aunque los Estados miembros podrían tener una obligación política de unirse a estas actividades. Los funcionarios del Reino Unido señalan que el artículo 80 va dirigido a la Unión y a los actos de esta y no a los Estados miembros, pero reconocen que en la práctica pueden decidir no hacer tal distinción. Un funcionario belga declaró que el artículo 80 va dirigido a la Unión y por ende se aplica a esta, pero también o, de hecho, por ello a los Estados miembros al aplicar la legislación de la Unión, punto de vista compartía el funcionario neerlandés entrevistado. Los funcionarios suecos consideran que los principios del artículo 80 solo son aplicables a los Estados miembros al aplicar las políticas y actos de la Unión. Italia considera que este artículo va dirigido tanto a los Estados miembros como a la UE. Por otra parte, Polonia indicó que pueden existir obligaciones para la UE y para los Estados miembros en función de las medidas adoptadas en virtud del artículo 80 del TFUE. Malta estima igualmente que se aplica tanto a la UE como a los Estados miembros, pero observa que las iniciativas requieren coordinación de la UE y un papel activo de esta última.

Dos expertos piensan que el artículo 80 se aplica a los Estados miembros y a la UE, y observan que la palabra «aplicación» es un argumento textual a favor de esta posición.

Los funcionarios malteses consideran que la cuestión del **carácter obligatorio o voluntario** de la solidaridad contemplada en el artículo 80 resulta bastante complicada, ya que impone a la UE la obligación de coordinar, pero también impone obligaciones a los Estados miembros. En su opinión, las instituciones de la UE deben fomentar y promover el concepto, aunque la participación de los Estados miembros podría ser voluntaria. Por ello, en algunos casos, la no participación en una actividad coordinada en virtud del artículo 80 podría no constituir un incumplimiento de las obligaciones del Tratado. Para Italia, esta situación debe cambiar, pues la participación en el reparto de responsabilidades es voluntaria actualmente, pero debería ser más obligatoria a fin de no perder la esencia misma de la UE, ya que cuando la participación es voluntaria, no hay verdadera solidaridad. De igual forma, los funcionarios polacos consideran que la solidaridad debería ser obligatoria, aunque con cierta flexibilidad respecto a las obligaciones precisas. Para Letonia, todo depende del contexto y contenido de los acuerdos celebrados. Los funcionarios belgas consideran que la solidaridad por parte de los Estados miembros es voluntaria, a menos que se contemple específicamente en la legislación acordada, pero incluso en ese caso plantean la importante cuestión de las sanciones que deberían o podrían aplicarse.

En opinión de los funcionarios británicos, para determinar si la solidaridad tiene carácter obligatorio o voluntario es necesario definir lo que es realmente la solidaridad, algo que todavía no se ha hecho. Si el artículo 80 contempla una obligación, esta es de carácter legal y deja cierto margen para la incertidumbre y la adaptación política debido a la vaguedad del texto. Así pues se podría decir que los Estados miembros tienen una obligación moral de hacer más a nivel nacional, es decir, las obligaciones pueden corresponder a ambas partes de la cuestión de la «solidaridad», ya que los Estados miembros tienen una obligación moral de desarrollar sus propios sistemas y estructuras en el ámbito de la inmigración, las fronteras y el asilo, y si después de ello tienen necesidad de asistencia a través de la solidaridad, otros Estados miembros podrían tener una obligación legal o normativa de ayudarles. De modo similar, ambas partes de esta cuestión pueden incumplir las obligaciones del Tratado, ya que los Estados miembros tienen que hacer lo dispuesto en las directivas y la legislación y, en algunos casos, su incumplimiento es lo que provoca los llamamientos a la solidaridad. Sin embargo, dichos incumplimientos no deben recompensarse. El funcionario neerlandés señaló que la solidaridad puede entenderse de distintas maneras en relación con las actividades de la UE en este ámbito, pues la solidaridad es, en esencia, un acto voluntario; sin embargo, los Estados miembros incluyen voluntariamente obligaciones en el acervo por motivos de solidaridad, con lo que eliminan de la ecuación otras cuestiones de solidaridad, y adoptan obligaciones legales para aplicar la legislación.

Los funcionarios suecos tienen una opinión similar, pero hacen mayor hincapié en el carácter obligatorio de la solidaridad, ya que los Estados miembros tienen la obligación de respetar los principios del artículo 80 a la hora de aplicar las políticas y la legislación de la Unión, y la no participación por parte de algún Estado miembro en el reparto de responsabilidades y la expresión de solidaridad al ejecutar las políticas de la Unión podría constituir un incumplimiento de un acto vinculante de la Unión, si dicha solidaridad constituye una obligación del Tratado.

Según el diputado europeo Simon Busuttil, todos los Estados miembros tienen la obligación de respetar el principio de solidaridad consagrado en el Tratado. Asimismo, los retos y problemas relacionados con las fronteras, la inmigración y el asilo no son exclusivos de algunos Estados miembros, sino que son un desafío europeo que exige soluciones europeas y, por consiguiente, todos los Estados miembros tienen la obligación de hacer lo que les

corresponde. Si bien la consideración más importante es que debería existir una voluntad política para obtener resultados, la experiencia nos muestra que los Estados miembros no siempre han cumplido sus obligaciones con mecanismos voluntarios.

Según un funcionario de la Comisión Europea, esta puede abrir un procedimiento de infracción contra muchos Estados miembros, pero resulta discutible que dicho enfoque sea beneficioso o incluso imaginable, sobre todo en épocas de crisis. Por ello, el planteamiento de la Comisión ha consistido en prestar asistencia financiera y, al mismo tiempo, ejercer presión sobre los Estados miembros para que asuman las responsabilidades que les impone la legislación europea en materia de asilo. Paralelamente, la Comisión trabaja en la adopción de la segunda generación de instrumentos de asilo, que deberá tener en cuenta las necesidades de los Estados miembros. Por otra parte, podría introducirse un mecanismo de evaluación de la actuación de los Estados miembros parecido al de Schengen a fin de comprobar la correcta aplicación de las políticas de la UE y de detectar necesidades de solidaridad. Este mecanismo podría evaluar, por ejemplo, a través de la OEAA, la forma en que los Estados miembros aplican la política de asilo de la UE (por ejemplo, los medios que ponen a su disposición) y someterlos a una «presión horizontal». Sin embargo, esta cuestión sigue siendo objeto de polémica.

Las opiniones divergen una vez más entre los funcionarios de los Estados miembros en cuanto a si es necesario incluir la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades en toda la legislación. El texto del artículo 80 incluye la frase «cada vez que sea necesario», de modo que algunos funcionarios de los Estados miembros señalan que no es obligatoria su inclusión. Otros, como los letones, adoptan una posición más flexible e indican que la solidaridad debería incluirse, pero en lugar de permitir su no inclusión para impedir que se llegue a acuerdos, podría incluir medidas de compensación en otro instrumento a fin de permitir la adopción de decisiones políticas. El enfoque pragmático de los funcionarios neerlandeses y británicos consiste en decir que la solidaridad debería incluirse de ser necesario, pero que habría que tener en cuenta al mismo tiempo que los Estados miembros deben aplicar todos los acuerdos para alcanzar la armonización y la solidaridad en tanto que cuestiones interrelacionadas entre sí, algo que es obligatorio. Los Estados miembros que podríamos denominar de «primera línea» adoptan una posición más firme, pues Italia considera que el principio de solidaridad debe necesariamente intervenir en toda la legislación de la UE y las actividades nacionales. Por otra parte, Malta estima que el artículo 80 exige la inclusión de la solidaridad, de modo que los Estados miembros y la UE en su conjunto tienen la obligación de incluirla en todas las medidas pertinentes (artículos 77 a 79) con muy poco margen para interpretaciones. Los funcionarios suecos observaron que si las propuestas no recogen medidas adecuadas de solidaridad, las obligaciones contempladas en el artículo 80 podrían implicar que dichas propuestas no pueden aprobarse. Los funcionarios de los Estados miembros señalan igualmente que el Parlamento Europeo debe exigir la inclusión de la solidaridad en los nuevos actos legislativos, lo que significa que su no inclusión podría constituir un impedimento para la aprobación de los instrumentos.

Varios funcionarios de los Estados miembros estiman que **el papel de otros actores internacionales** resulta muy útil e importante para la aplicación en la práctica de los programas, políticas y proyectos de reparto de responsabilidades y de solidaridad, y muchos de ellos recalcan la necesidad de cooperar. El funcionario neerlandés señala la posición especial que ocupa el ACNUR con arreglo a una Declaración del Tratado de la Unión Europea, que impone a la Comisión la obligación institucional de consultar al ACNUR sobre cuestiones relacionadas con el asilo. Los funcionarios suecos señalaron que los actores internacionales, como el ACNUR y la OIM, no solo ayudan a la realización de los proyectos, programas y

políticas de la UE, sino que también influyen en el contexto en que tiene lugar la solidaridad y contribuyen a definir las condiciones necesarias para lograrla. Algo que también confirma el diputado europeo Simon Busuttil, que señala en particular que los actores internacionales pueden ayudar a determinar qué inmigrantes deben beneficiarse del mecanismo de reasentamiento propuesto. Estos actores también pueden ofrecer asesoramiento acerca de la forma de aplicar la solidaridad entre los Estados miembros. Sin embargo, la experiencia nos muestra que los actores internacionales suelen conceder mayor prioridad al reasentamiento en terceros países y no al interior de la UE.

Por lo general y con las excepciones ya mencionadas, todos los entrevistados solo contemplaban como mucho un papel consultivo en el proceso de formulación de políticas.

De acuerdo con un funcionario de la Comisión Europea, la consolidación de la Convención de Ginebra y del principio de no devolución en la legislación de asilo de la UE justifican las aportaciones del ACNUR. El ACNUR es también un socio privilegiado en materia de reasentamiento, traslado, tratamiento conjunto (externo) de las solicitudes y la OEAA, y aún desempeña un papel importante en los procesos sobre la concesión del estatuto de refugiado en importantes Estados miembros.

El experto del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados señala que las ONG desempeñan un papel en la integración, reasentamiento, traslado, acogida y asistencia jurídica, en particular en los nuevos Estados miembros, pero también que a menudo dependen de la financiación del Fondo Europeo para los Refugiados y de la voluntad de sus gobiernos para subvencionar sus actividades. En relación con la inmigración, los expertos opinan que la UE no siempre reconoce plenamente las posibilidades que ofrecen las organizaciones internacionales. Aunque se reconoce el papel de las organizaciones internacionales en el proceso legislativo (por ejemplo, en las consultas, audiencias del PE, etc.), no se incluyen en la formulación de políticas (aunque intervienen con frecuencia en su aplicación) y sus conocimientos técnicos en estos ámbitos solo se utilizan parcialmente. Se propuso que el hecho de que los Estados miembros y la Unión hagan contribuciones a organizaciones como la OIM y el ACNUR se utilizara de forma más estratégica como un beneficio general y una contribución a la solidaridad. Los funcionarios suecos señalan que estas organizaciones pueden hacer que todos sus Estados miembros participen para crear las condiciones necesarias para una solidaridad más amplia y eficaz, incluso a través del Planteamiento global de la migración de la UE.

Por otra parte, el ACNUR tiene un mandato y función específicos relacionados con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y en virtud de la Directiva sobre procedimientos, en la que participa en las comunicaciones con las autoridades de los Estados miembros (considerando 13) y con los solicitantes de asilo (artículo 10), así como en relación con la información sobre los países de origen (artículo 8) y para acceder a los solicitantes y presentar sus observaciones (artículo 21). Asimismo desempeña un papel práctico a través de las relaciones de trabajo y la financiación de proyecto, así como un acuerdo de trabajo con Frontex (funcionario de enlace en Varsovia, intercambios informales de información) para prestar asistencia a esta agencia de la UE a integrar las obligaciones de protección. El ACNUR lamenta, sin embargo, no tener acceso a los recursos del Fondo para las Fronteras y del Fondo Europeo para el Retorno, y que este último no financie al funcionario de enlace del ACNUR en Malta.

Por último y en relación con las cuestiones institucionales, los Estados miembros y las instituciones consideran que existe una amplia serie de **herramientas** que podrían

utilizarse para hacer avanzar la solidaridad. El experto de Letonia señaló que, en vista de que la inmigración, el asilo y la gestión de fronteras son cuestiones complejas, requieren un planteamiento exhaustivo, es decir, toda una serie de herramientas. Otros, como el funcionario italiano, señalaron que se requieren diferentes herramientas para los distintos casos o retos, así como evaluaciones de las necesidades para determinar la más adecuada.

Como manifestó un experto, todas estas herramientas se refieren esencialmente a la construcción de capacidades, ya sea a nivel colectivo o nacional. Los funcionarios finlandeses señalaron igualmente que el intercambio mutuo de buenas prácticas constituye una parte fundamental de los esfuerzos para lograr una mayor solidaridad.

Según un funcionario de la Comisión Europea, existe toda una serie de ideas para garantizar la solidaridad, como el tratamiento conjunto de solicitudes o la revisión del Reglamento de Dublín para incluir el reparto de responsabilidades. Sin embargo, en ocasiones se producen tensiones con algunos Estados miembros cuando se trata de adoptar y aplicar estas medidas. Las razones de ello son variadas. Los Estados miembros pueden expresar públicamente su solidaridad, por ejemplo, con Italia por la afluencia masiva de inmigrantes del Norte de África y, al mismo tiempo, exigir a este país que ejerza un control más riguroso de sus fronteras. Algunos Estados se oponen al traslado, porque temen que actúe como efecto llamada para otros solicitantes de asilo. Por ello, estos Estados miembros prefieren expresar su solidaridad con los países que sufren una gran afluencia de solicitantes de asilo únicamente a través de medidas financieras. Otros manifiestan que los Estados miembros que piden solidaridad y apoyo primero deberían velar por el cumplimiento de las normas de la UE. La solidaridad no debe ser una recompensa para aquellos Estados miembros que no ejecutan correctamente las políticas de la UE. Asimismo existen obstáculos legales a la solidaridad y el reparto de responsabilidad, pues el traslado sólo es posible para las personas que piden protección subsidiaria, ya que a los solicitantes del estatuto de refugiado se les aplica el Reglamento de Dublín, el cual limita los traslados.

Según este funcionario de la Comisión Europea, existe el riesgo de que los Estados miembros reaccionen con medidas proteccionistas si consideran que la política de la UE no da resultados. Las propuestas para volver a introducir controles en las fronteras exteriores o para establecer excepciones a la política de visados también pueden influir en la evolución futura de las políticas de la UE. Por ello, es necesario encontrar soluciones para los casos en que las políticas de la UE se topan con dificultades, por ejemplo, mediante la posibilidad de suspender temporalmente la aplicación del Reglamento de Dublín y mecanismos para reducir la carga de los Estados miembros competentes.

En varias entrevistas se señaló que debe concederse una mayor importancia a la **geografía** a la hora de entender los problemas y elaborar herramientas. Los funcionarios británicos, por ejemplo, indicaron que se requiere ayuda y solidaridad para mejorar la capacidad de los Estados miembros para asumir su función en cuestiones relacionadas con las fronteras, el asilo y la inmigración, que a menudo están determinadas por factores inmutables, como la geografía.

En las entrevistas se abordaron **la legislación, los programas financieros, las agencias y las operaciones centralizadas**.

Los funcionarios belgas y suecos consideraban que la **legislación** para mejorar el Sistema Común Europeo de Asilo (SECA) y la armonización está entrelazada con la solidaridad, y que una no puede existir sin la otra, y, a su vez, cada una da lugar a más de la otra. Por otra parte, los funcionarios malteses señalaron que la armonización por sí misma no implica la existencia de solidaridad y, de hecho, la armonización de la legislación puede aumentar

la carga que soportan algunos Estados miembros, pues se les puede pedir que hagan un mayor esfuerzo. Los funcionarios británicos observaron que el contenido de la legislación determina si esta puede ser una herramienta eficaz de solidaridad. No obstante, uno de los expertos manifestó que la legislación rara vez avanza con suficiente rapidez como para ofrecer una respuesta inmediata adecuada a los nuevos problemas que surgen en este ámbito. Los funcionarios suecos señalaron que la adopción y aplicación común de la legislación constituye la principal herramienta para desarrollar la solidaridad. El experto del Centro Europeo sobre los Refugiados y Asilados indicó que incluso cuando se acuerda una legislación, su **aplicación** a menudo no es armoniosa, de modo que la solidaridad no solo sería mayor con una mejor legislación, sino también con una aplicación mejor y más coordinada. El ACNUR destacó las grandes diferencias en el porcentaje de refugiados reconocidos, a pesar de que los Estados miembros utilizan las mismas directivas de cualificación y procedimiento.

Según el diputado europeo Simon Busuttil, la legislación es el instrumento más importante. La UE necesita un instrumento legislativo que pueda regular el reparto de cargas a nivel europeo al interior de la UE. Sin embargo, las agencias también desempeñan un papel importante, en particular la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), en la coordinación del traslado de refugiados dentro de la UE, y Frontex en el salvamento de inmigrantes y la coordinación del desembarque de los solicitantes de asilo rescatados. Los mecanismos de financiación también son importantes para ayudar a los Estados miembros que soportan cargas desproporcionadas en la gestión de los flujos migratorios, y los Estados miembros que aceptan inmigrantes a través del mecanismo de traslado.

La solidaridad y el reparto de responsabilidades presentan varios **aspectos financieros**. Los costes pecuniarios pueden ser un motivo para pedir o acordar solidaridad, pues puede resultar más eficiente actuar de forma conjunta o, al menos, no duplicar o multiplicar el uso de recursos. De este modo, uno de los objetivos de la solidaridad podría ser distribuir de forma más uniforme de los costes de las políticas de gestión de fronteras, asilo e inmigración y su aplicación, o bien una reducción general de estos costes, ya sea para el conjunto de la UE o para los distintos Estados miembros.

Aunque se preguntó a los entrevistados acerca del coste de sus sistemas, sobre los costes asociados a la solidaridad y los beneficios o costos financieros del reparto de responsabilidades observados hasta ahora, así como sobre cuestiones similares, ninguno de ellos pudo ofrecer respuestas concretas, ni siquiera estimaciones. Muchos de ellos señalaron que sería imposible determinar donde comienzan y terminan estos gastos, ya sea para situaciones de emergencia o para cuestiones relacionadas con las fronteras, el asilo y la inmigración en general. Incluso si se intenta evaluar el impacto de la solidaridad comparando los costes de esta con los costes que se habrían producido sin ella, serían necesarias estimaciones de lo que podría haber sucedido, es decir, de lo incognoscible. Algunos señalaron que sus dependencias financieras o presupuestarias podrían tener más ideas al respecto, pero lo dudaban y consideraban poco probable que existiera el tipo de contabilidad que contemplaba nuestro cuestionario.

En cuanto a los **instrumentos financieros**, mientras que uno de los funcionarios de la Comisión observó que estos son los elementos más eficaces de solidaridad existentes hasta ahora, los Estados miembros destacaron en general que los recursos de los distintos Fondos de este ámbito son reducidos, se basan más en la motivación que en la compensación, son insuficientes para satisfacer las necesidades y la burocracia hace que resulten poco atractivos. Un funcionario señaló que existe un cierto tira y afloja entre la

Comisión que gestiona estos fondos y los Estados miembros respecto al alto nivel de burocracia en su administración, ya que mientras que el personal que trabaja en cuestiones de inmigración, asilo e integración en los Estados miembros considera que las labores administrativas son excesivas, el personal de la Comisión indica que los Ministerios de Hacienda de los Estados miembros han establecido las normas y procedimientos estrictos. Parece difícil encontrar un equilibrio entre ambas posiciones.

Asimismo, los funcionarios señalaron la interacción entre las medidas financieras y las medidas de orden más práctico, como por ejemplo, el traslado. Algunos consideraron que la solidaridad puede expresarse mediante cualquiera de ellas, y algunos funcionarios avanzaron que los Estados miembros que se enfrentan a una afluencia importante de inmigrantes por lo general tienen menor interés en recibir fondos para ayudarles con su problemas (solidaridad financiera) y más en resolver el problema por medios prácticos. Los funcionarios malteses confirmaron este aspecto y señalaron que para ellos la solidaridad práctica, como en el caso del proyecto piloto para el traslado de inmigrantes desde Malta (EUREMA) y la labor de control en las fronteras de Frontex, reviste una importancia primordial. Para Malta, el principal problema es el de la integración a largo plazo, el cual no puede resolverse únicamente con dinero.

Según el diputado europeo Simon Busuttil, la solidaridad no puede consistir simplemente en ayudas financieras. Sin embargo, dichas ayudas son esenciales para los Estados miembros que soportan cargas desproporcionadas debido a las obligaciones que les impone la legislación de la UE en materia de asilo (por ejemplo, normas sobre acogida). Las ayudas financieras también pueden ofrecer un incentivo a los Estados miembros para que participen en la solidaridad y acojan solicitantes de asilo a través de los programas de traslado al interior de la UE.

Actualmente existen cuatro fondos (el Fondo Europeo para los Refugiados, el Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para el Retorno y el Fondo Europeo para la Integración), pero los instrumentos financieros, su enfoque y aplicación eran objeto de revisión en el momento de redactar el presente informe. La Comisión ha puesto en marcha un proceso de reflexión sobre la forma y contenido de los futuros instrumentos financieros para este ámbito, ha publicado un documento de consulta y estudia las principales ventajas de los actuales instrumentos de reparto de responsabilidades. La dotación total de los Fondos para este ámbito, como señaló uno de los entrevistados, actualmente se sitúa entre el 0,7 % y el 0,8 % del presupuesto general de la UE.

Más aún, los recursos para emergencias del Fondo para las Fronteras y del Fondo Europeo para los Refugiados solamente pueden cubrir un número limitado de emergencias en un ejercicio, y los Estados miembros que hagan frente a situaciones de emergencia una vez agotados los fondos no tendrán acceso a fondos similares o se agotaran los recursos para proyectos no urgentes.

Si bien las **agencias** que facilitan la cooperación o solidaridad a escala de la UE, como Frontex o la OEAA, son relativamente nuevas, se considera que las acciones realizadas por Frontex hasta ahora resultan muy prometedoras y que se podría hacer más. Los funcionarios británicos señalaron que su país desea desempeñar un papel más destacado en Frontex del que se le permite actualmente, y subrayaron que estas agencias tienen un importante papel que cumplir para aumentar la solidaridad.

Por otra parte, Frontex se mostró muy satisfecha con las aportaciones que hacen los Estados miembros a sus operaciones y actividades, aunque esta agencia en ocasiones debe llevar a cabo gestiones prolongadas y difíciles para recibir los recursos materiales, en

particular equipos, que considera necesarios para determinadas operaciones. Es por ello que la propuesta para modificar el Reglamento de Frontex contempla la posibilidad de que esta agencia pueda adquirir sus propios recursos a fin de darle una mayor autonomía. Actualmente, Frontex debe informar al final de cada año a los Estados miembros sobre el tipo de operaciones previstas para el año siguiente a fin de permitir que los Estados miembros planifiquen por anticipado sus aportaciones (se llevan a cabo reuniones bilaterales con los Estados miembros). Sin embargo, se presentan situaciones imprevisibles (por ejemplo, la actual situación en el Norte de África), que no pueden planificarse y requieren una acción inmediata.

Las actividades que lleva a cabo Frontex son una expresión de solidaridad con los Estados miembros que la necesitan, por ejemplo Italia, en vista de la llegada a este país de un gran número de ciudadanos tunecinos en los meses de febrero y marzo de 2011. Sin embargo, las actividades de Frontex no se basan en el artículo 80 del TFUE, que entró en vigor cuando la agencia ya existía.

Las agencias operativas, como Frontex y la OEAA, cuentan con presupuestos a los que contribuyen los Estados miembros, lo que representa un coste de la solidaridad, pero no uno que los Estados miembros puedan comparar con los beneficios, y la opinión general es que, hasta ahora, las aportaciones son las adecuadas. Uno de los entrevistados que manifestó su insatisfacción con Frontex dijo que las actividades de esta agencia dejan que desear y son sufragadas por la Unión sin que se obtengan bienes comunes.

En cuanto a las **operaciones centralizadas**, el experto del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados manifestó que resulta difícil pensar en su realización, y las reacciones de los Estados miembros reflejan este punto de vista. Los oficiales belgas no se mostraron seguros de que estas operaciones aumentan necesariamente la «solidaridad» o si habría que desarrollar más el SECA y crear una mayor integración política o incluso un sistema federal. Los funcionarios británicos consideraban que las operaciones centralizadas van demasiado lejos, ya que la finalidad de la solidaridad, en su opinión, debería ser mejorar las capacidades nacionales de modo que, tras recibir ayuda en los casos necesarios, cada Estado miembro sea capaz de hacer frente a sus propios problemas.

Los funcionarios belgas manifestaron que podría ser interesante dejar de pensar en herramientas para lograr una mayor solidaridad y hacerse una mejor idea de la «carga» y los factores que intervienen en ella, y desarrollar una fórmula analítica para esta evaluación que establezca hasta dónde debe llegar la solidaridad para reducir esta carga.

3.3. Gestión de fronteras

Algunos argumentaron que la necesidad de solidaridad en la gestión de fronteras se deriva de forma implícita y natural de la construcción del espacio de Schengen y la supresión de las fronteras interiores, y que de dicho argumento puede desprenderse que la política en este ámbito es directa y no necesita en realidad una legislación explícita. La supresión de las fronteras interiores y el consiguiente interés por las fronteras exteriores de la UE implican, como es natural, que algunos Estados miembros tengan mayores responsabilidades que otros, pues sus fronteras terrestres o marítimas son más extensas, un mayor número de personas las cruza, tienen fronteras con terceros países más o menos difíciles, etc. Esos Estados miembros tienen que continuar con sus medidas de gestión de fronteras incluso si un menor número de personas cruza las fronteras, ya que las rutas migratorias sufren constantes cambios.

Este razonamiento implica igualmente que, mientras que muchos prestan especial atención a la solidaridad en el ámbito del asilo por ser una cuestión que a menudo ocupa los titulares de los periódicos y exige reparto de responsabilidades, para algunos funcionarios, la gestión de fronteras es de hecho la prioridad al pensar en solidaridad. Schengen es una realidad y, por consiguiente, la necesidad de cooperar y repartir cargas y responsabilidades también lo es, en tanto que si no hubiera solidaridad en materia de asilo, todos se las arreglarían de alguna manera.

Para los Estados miembros que no tienen fronteras exteriores importantes, el beneficio de que los Estados miembros de «primera línea» lleven a cabo una gestión de fronteras eficaz se refleja en la llegada de un menor número de inmigrantes ilegales que cruzan una Unión sin fronteras. Como señalaron algunos funcionarios suecos, el hecho de tener una extensa frontera exterior y de recibir un gran número de personas no se traduce necesariamente en mayores problemas de inmigración, asilo o asistencia social para el Estado miembro que tiene una responsabilidad nacional de vigilar esa frontera. Las presiones migratorias y de otro tipo a menudo se sienten en países más lejanos, pues aproximadamente un 95 % de los solicitantes de asilo que llegan a Suecia entran a la UE por otro Estado miembro.

Un funcionario belga manifestó que las ventajas de la solidaridad en el ámbito del control en las fronteras forman una cadena, pues una mayor uniformidad en dichos controles y en la gestión de fronteras significa mayor seguridad en las fronteras exteriores; como consecuencia de una mayor seguridad en los «bordes» exteriores se puede garantizar mejor la seguridad interna, y los recursos que los Estados miembros dedicaban anteriormente al control y protección de sus fronteras y territorio ya no tienen que utilizarse a tal fin y pueden emplearse para otras cosas. Se trata de un proceso que lleva unos veinte años, cuyos resultados ya pueden observarse, y uno de los beneficios para los ciudadanos y otras personas que residen legalmente en el espacio de Schengen de la UE es la libre circulación. Sin embargo, el coste de ello lo soportan los Estados miembros meridionales, que sufren una presión migratoria mucho mayor, a la que deben hacer frente en nombre de toda la UE.

Sin embargo, según un funcionario de la Comisión Europea, la solidaridad en el control de fronteras implica igualmente la correcta aplicación de las normas. Malta, por ejemplo, no ha solicitado aún una acción RABIT, pero tendrá que cumplir las normas en materia de búsqueda, rescate y desembarque del Código de Schengen si desea gozar del apoyo de Frontex.

Para que la solidaridad continúe y mejore en el futuro cabe preguntarse cómo repartir las necesidades, ya que muchos estiman que la necesidad de hacerlo es algo natural, en vista que las fronteras exteriores de la UE son las de toda la UE y no sólo las del Estado miembro por las que se entra en ella. Cómo es obvio, la **geografía** desempeña un papel importante en este ámbito.

Sin embargo, también puede considerarse que las implicaciones del artículo 80 y de la solidaridad para la gestión de fronteras son políticamente sensibles y, por consiguiente, un terreno delicado, pues resulta difícil, por ejemplo, elaborar un «sistema matemático» o una clave precisa para establecer un reparto «equitativo» de responsabilidades en la frontera. Los Estados miembros pueden intervenir en ello al identificar y definir las necesidades para sus propias fronteras. En las entrevistas se señaló que, en el ámbito de la gestión de fronteras, aquellos a los que se pide que contribuyan a la solidaridad y las medidas de apoyo no deberían cuestionar el sistema de asilo e inmigración más allá de la frontera, sino que deberían hacer frente a los problemas reales de la llegada de inmigrantes a las

fronteras o de su intercepción antes de llegar a estas. En otras palabras, deberían hacer frente a las realidades y después examinar si el Estado miembro que necesita ayuda en la gestión de sus fronteras es «culpable» de algún modo de estimular el problema debido a las deficiencias de sus políticas de inmigración y asilo o su aplicación. En algunos casos se produce simplemente una emergencia provocada por factores externos y geográficos; en otros, la forma en que un Estado miembro gestiona todas las cuestiones relacionadas con la inmigración y la protección presenta problemas estructurales. Un programa de asistencia a corto plazo para la gestión de fronteras podría incluir condiciones a largo plazo, por ejemplo, para mejorar los sistemas de asilo, o medidas para regular el retorno de los inmigrantes ilegales.

Las claves de la solidaridad en la frontera se consideran un «reparto» político de las cargas y de la solidaridad financiera.

Un funcionario italiano indicó que la solidaridad podría en algunos sentidos resultar el ámbito más fácil o al menos mejor definido de los tres que contempla el artículo 80. En efecto, la gestión de un cruce fronterizo, considerada simplemente como la llegada y entrada o no al territorio (incluida la intercepción), implica la misma actividad en todos los Estados miembros de la UE (y fuera de ella). Otros se preguntan qué tan sencilla es esta gestión en vista de la cadena de consecuencias. Sin embargo, si el punto de partida es una cooperación simple y práctica, se puede ofrecer ayuda a un buque o al personal, por ejemplo, a través de Frontex. Asimismo, los beneficios puede observarse de inmediato, a través de la reducción de las llegadas o la mejora de los controles, durante una operación conjunta. Por otra parte, como consecuencia de la supresión de las fronteras interiores en todo el espacio de Schengen, los Estados miembros se dan cuenta de que el control de las fronteras exteriores no es simplemente un asunto nacional, sino una tarea que se lleva a cabo en nombre del conjunto de la UE. Por ello existe un amplio consenso en que esta tarea puede llevarse a cabo de forma colectiva o conjunta.

No obstante, la solidaridad en el ámbito de la gestión de fronteras, en particular por medio de patrullas conjuntas e intercepciones marítimas, nos lleva a preguntarnos cómo podemos extender la solidaridad al ámbito del asilo y la inmigración. Por ejemplo, si se intercepta a personas durante una patrulla marítima conjunta, ¿qué Estado miembro es responsable de las personas rescatadas? Estas cuestiones requieren directrices claras por anticipado para llevar a cabo con éxito el reparto de los elementos de la gestión de fronteras, que en apariencia parece sencillo. Podría decirse igualmente que con ello se logra un «efecto de bola de nieve» en la práctica de la solidaridad, pues la acción en un ámbito genera la necesidad de actuar en otros.

Esta puede ser una de las razones por la que los funcionarios suecos subrayan que el control en las fronteras sigue siendo una cuestión nacional de cada Estado miembro, y que la forma más eficaz de solidaridad y reparto de responsabilidades en este ámbito es a través del desarrollo y la aplicación de la legislación.

En lo que se refiere a la cooperación a través de la creación de agencia a nivel de la UE, la mayoría de los funcionarios de los Estados miembros parecen satisfechos con la labor de coordinación que ha realizado **Frontex** hasta ahora, dentro de las limitaciones de su mandato actual (que se revisa en estos momentos). Frontex brinda asistencia centralizada y coordina recursos proporcionados en su totalidad por los Estados miembros, aunque se ha propuesto que esta agencia pueda adquirir su propio material en el futuro (por ejemplo, buques o helicópteros) y lo ponga a disposición de los países que lo necesitan, en lugar de

depender de las aportaciones de material de los Estados miembros. Esta es una de las formas en que se podría reforzar a Frontex como actor de pleno derecho, pues esta agencia fue creada para desempeñar un papel de coordinación centrado en la gestión de fronteras, en el que los Estados miembros tuvieron que tomar previamente la delantera, y su capacidad para hacerlo se ha visto comprometida a menudo por la necesidad de establecer un equilibrio entre las cuestiones relacionadas con las fronteras y otras preocupaciones de carácter político. Al mismo tiempo, la agencia no puede asumir por sí sola la responsabilidad de la gestión de fronteras, que es tarea de los Estados miembros, y las aportaciones de Frontex solo pueden basarse en la labor de estos últimos.

Frontex realiza evaluaciones de riesgos y cursos de formación de guardias de fronteras, y es un foro para la colaboración y cooperación entre los Estados miembros; asimismo tiene la función de coordinar operaciones en caso necesario, en particular en aquellos en que grandes flujos de inmigrantes (ilegales) y solicitantes de asilo se dirigen a uno o más Estados miembros cuyos sistemas no pueden hacer frente a dichos flujos.

Los Estados miembros que tienen motivos válidos para pedir ayuda a Frontex presentaron propuestas de mejora. Una propuesta italiana señalaba que se requería más flexibilidad en la forma en que Frontex trabaja a nivel operativo a fin de reducir los tiempos de respuesta y lograr una mayor eficiencia. Malta observó que Frontex podría desempeñar un papel en algunas áreas relacionadas con la gestión de fronteras, pero que aún no ha asumido. La expedición de documentos a las personas indocumentadas podría ser una de ellas, para ayudar a rastrear su origen y facilitar el retorno de inmigrantes irregulares. Un experto belga observó igualmente que, a pesar de la labor y esfuerzos de Frontex, sus acciones no siempre sirven de forma óptima a los intereses comunes de los Estados miembros. Algunos expertos suecos señalaron que, en vista de que su país ha tenido muy pocas razones para recurrir a Frontex, los principales beneficios en su opinión son la creación de redes y el intercambio de conocimientos y experiencias.

Cabe señalar igualmente que, a principios de marzo de 2011, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo aprobó un informe del diputado Simon Busuttil sobre el Reglamento de Frontex. Esta Comisión aprobó, en particular, una propuesta para crear un sistema europeo de guardias de frontera, así como un aumento sustancial de los recursos humanos y técnicos de que dispone Frontex.

En relación con los **instrumentos financieros**, los fondos disponibles no son suficientes para satisfacer las necesidades reales en situaciones de emergencia, por lo que deben aumentarse y ser más flexibles para el Estado miembro que tiene motivos para recurrir a ellos. Uno de los funcionarios de la Comisión Europea entrevistados señaló que es importante reforzar la solidaridad financiera. El **Fondo para las Fronteras Exteriores** ofrece recursos para inversiones fundamentales (vehículos, edificios); sin embargo, no incluye al personal, lo que puede resultar problemático si el personal nacional encargado de la gestión de fronteras recibe salarios bajos, por ejemplo, lo que podría repercutir en la ejecución de la política en esta materia. La pregunta es cómo controlar este aspecto y cómo podría aceptarse un análisis del fondo y su funcionamiento, incluida la adecuación de sus recursos. La Comisión asigna una parte de los Fondo para las Fronteras en función de los análisis de riesgo de Frontex para el año siguiente, así como de las operaciones en curso sobre el terreno. Como es natural, los Estados miembros meridionales y orientales de la UE son los que mayores presiones sufren y, por consiguiente, los que reciben más fondos. El Fondo para las Fronteras y el presupuesto de Frontex representan los principales costes financieros para la Unión, y, por ende, para los Estados miembros en su calidad de contribuyentes al presupuesto de la Unión. Evidentemente, la gestión de fronteras también

conlleva costes no financieros. Desde la óptica política se plantean preguntas e incertidumbres políticas respecto a si los problemas que provoca la gran afluencia de inmigrantes están relacionados con el hecho de formar parte de la UE, por ejemplo; aunque en la mayoría de los casos, quienes los reciben consideran que estos flujos se deben más a factores que llevan a los inmigrantes a salir de su país de origen que a factores de atracción por ser los Estados fronterizos de la UE. Asimismo cabe preguntarse cuál sería o podría ser el coste de no demostrar solidaridad, ya que tras su supresión, no resultaría sencillo volver a levantar las fronteras interiores, ya sea desde un aspecto práctico o en vista de que se daría marcha atrás a uno de los mayores éxitos de toda la Unión; por lo que la solidaridad en el ámbito de la gestión de fronteras, independientemente de su coste, debería evitar los gastos de este paso atrás.

De forma similar existen beneficios no financieros, pues aunque actualmente no existe una verdadera responsabilidad compartida en los controles en las fronteras, el mandato de Frontex contempla la posibilidad de operaciones conjuntas. En el marco de estas operaciones, los guardias de fronteras de los Estados miembros de la UE o de los países asociados a Schengen prestan apoyo al Estado miembro de acogida que sufre presiones en sus fronteras exteriores. Los costes financieros derivados de este reparto de responsabilidades corresponden al envío de personal a otro Estado miembro que lo necesita y no utilizar sus capacidades en casa durante ese período. Sin embargo, el intercambio de experiencias entre los guardias de fronteras, el aprendizaje mutuo, el conocimiento de las realidades en otras fronteras, podrían considerarse una compensación por dicho envío, pero no un beneficio financiero. Los funcionarios que participan en estas actividades tienen un valor añadido por sí mismos al regresar al servicio de su Estado miembro de origen. Los funcionarios suecos señalan que al trabajar a favor de la solidaridad habría que buscar un valor añadido europeo y de preferencia uno que pueda medirse.

3.4. Asilo y protección

Al ser similares hasta cierto punto a la cooperación fronteriza, podría decirse que, ante la inexistencia de fronteras interiores, las medidas relativas al asilo y la protección de los refugiados dentro de la UE y la participación más amplia en la protección humanitaria en otros lugares deberían ser necesariamente objeto de solidaridad. Todos los Estados miembros son parte en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, por lo que todos ellos tienen obligaciones internacionales en lo relativo al examen de las solicitudes de asilo y la protección de las personas a las que concedan este estatuto.

Durante varias décadas, la práctica ha puesto de relieve importantes diferencias en la manera en que los Estados miembros cumplen estas obligaciones, y con el fin de armonizar e intentar equiparar la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en los Estados miembros se han adoptado Directivas sobre requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado y de protección subsidiaria, sobre procedimientos para determinar el estatuto de refugiado y sobre la acogida de solicitantes de asilo y protección temporal. Algunos funcionarios, en particular británicos y finlandeses, manifiestan que estas medidas aplicadas correctamente constituyen una forma de solidaridad. Otros indican que la solidaridad y esta armonización legislativa son inseparables, pues la armonización no constituye solidaridad en su opinión, sino que, al tener la misma legislación y, en principio, el mismo tipo de operaciones y enfoque, los Estados miembros pueden ofrecerse solidaridad mutuamente en pie de igualdad, y al haber más cooperación puede haber una creciente armonización.

Un funcionario neerlandés destacó las grandes diferencias en el porcentaje de refugiados reconocidos dentro de la UE y señaló que las diferencias parecen deberse a las distintas políticas de los Estados miembros hacia terceros países por motivos, como los lazos históricos o culturales, y la existencia de comunidades (minoritarias), y no a una aplicación sistemática de la legislación, por ejemplo. El Sistema Común Europeo de Asilo debería hacer que todos los solicitantes de asilo tuvieran las mismas oportunidades de que se reconozca su solicitud de protección en cada uno de los Estados miembros. Una fase para llegar a esa situación es la armonización de la legislación; sin embargo, como dicha fase ya ha concluido en los temas clave y siguen existiendo divergencias obvias, la siguiente fase debería concentrarse no solo en la información sobre el país de origen, sino también en las actitudes hacia estos países a fin de eliminar diferencias de enfoque.

Las Directivas vigentes han logrado diversos grados de éxito en su aplicación y práctica, y los Estados miembros tienen diferentes opiniones acerca de su éxito. Un funcionario británico señala, por ejemplo, que se considera que la Directiva sobre requisitos ha hecho una contribución más útil que la Directiva sobre acogida, en tanto que los estudios del ACNUR señalan que la Directiva sobre procedimientos no se aplica de forma uniforme en los Estados miembros, lo que es motivo de preocupación.

Los vínculos entre la aplicación de las Directivas (que podríamos denominar el cumplimiento de las responsabilidades acordadas mutuamente para con los demás Estados miembros y los solicitantes de asilo y refugiados) y la solidaridad son muy profundos. Hasta ahora, las principales solicitudes de solidaridad han estado relacionadas con situaciones de emergencia o han sido formuladas por Estados miembros que por alguna razón no aplican plenamente lo dispuesto en las Directivas.

La solidaridad en casos de emergencia parece más viable, en particular cuando varios Estados miembros se enfrentan al mismo tiempo a dicha emergencia o bien cuando ésta está relacionada con una crisis humanitaria importante a nivel mundial o forma parte de ella.

Las solicitudes de solidaridad en situaciones en las que no se han cumplido las responsabilidades por medio de la aplicación de las Directivas plantean preguntas respecto a la eficacia con la que la UE y sus Estados miembros han logrado desarrollar su Sistema Europeo Común de Asilo. En las entrevistas, los funcionarios de los Estados miembros cuestionaron abiertamente la buena fe de los Estados miembros que no cumplen sus obligaciones y, sin embargo, piden solidaridad, como ya se ha mencionado. Un funcionario señaló, no obstante, que aunque existe el deseo de reprender a estos Estados miembros por no cumplir el acervo de la UE, a fin de cuentas es en interés de todos los Estados miembros que dicho acervo se aplique y por ello ofrecen solidaridad financiera y asistencia operativa. De modo similar, el experto del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados manifestó que, al parecer, para algunos Estados miembros, el reparto de responsabilidades y la solidaridad son una herramienta que les permiten no asumir responsabilidades. En tales casos, no parece existir el elemento principal para la cooperación y la solidaridad en una UE sin fronteras, a saber, la confianza.

Sin embargo, incluso si se aplican las Directivas, siguen existiendo diferencias importantes en los resultados, como la gran variación en los porcentajes de beneficiarios de protección reconocidos, por ejemplo, como señaló el entrevistado del ACNUR. Por otra, el miembro del personal del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados entrevistado indicó que, en algunos casos, los Estados miembros han elaborado medidas nacionales para eludir la aplicación de las Directivas, como formas nuevas o adicionales de protección nacional con

procedimientos de terminación poco severos para evitar tener que conceder el estatuto de refugiado o la protección subsidiario con arreglo a la Directiva sobre requisitos.

Al mismo tiempo, una medida, el Reglamento de Dublín, que asigna la responsabilidad a un Estado miembro determinado —por lo general el Estado miembro al que llegó primero el solicitante de asilo— viene a complicar el debate, puesto que no se trata exactamente de una medida de reparto de responsabilidades, sino de una medida de asignación de responsabilidades. En su versión actual, la **geografía** constituye el factor para determinar a quién corresponde la responsabilidad principal de las solicitudes, procedimientos, protección e integración de los solicitantes de asilo. Así pues, los actuales debates sobre la solidaridad en el ámbito del asilo están dominados por la cuestión de si el Reglamento de Dublín requiere algún tipo de mecanismo compensatorio de «reparto», y de ser así, si dicho mecanismo debe ser un instrumento financiero o práctico, como el traslado.

Además, mientras que en ocasiones se considera que el Reglamento de Dublín constituye la piedra angular del Sistema Europeo Común de Asilo, al menos uno de los entrevistados indicó que no puede ser el fundamento de este sistema en la práctica, ya que no es suficientemente eficiente y resulta muy costoso en relación con sus contados resultados benéficos, y que en estos momentos trabaja precisamente en contra de los esfuerzos para aumentar la solidaridad. No obstante, el problema fundamental del Sistema Europeo Común de Asilo sigue siendo que, independientemente del Estado miembro que tramite una solicitud de asilo, esta debe recibir la misma respuesta. Y no puede decirse que hasta ahora haya sido así. Los funcionarios suecos señalaron igualmente su preocupación de que la aplicación de un efecto suspensivo en el sistema de Dublín dé lugar a una mayor afluencia de solicitantes de asilo hacia los Estados miembros a los que no se devuelven los casos tramitados con arreglo al Reglamento de Dublín, así como un incremento de los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo.

El **traslado** ha surgido como la medida de solidaridad destinada a ofrecer una compensación por las repercusiones del Reglamento de Dublín, así como para su uso en emergencias o situaciones en que las capacidades de un Estado miembro se ven superadas. Los entrevistados señalaron la existencia de una clara distinción entre el traslado de solicitantes de asilo (como sería el caso de un programa vinculado con el Reglamento de Dublín) y el de refugiados (como el proyecto piloto EUREMA que presta asistencia a Malta). Se considera que existe una distinción entre aceptar la responsabilidad de examinar el expediente, pero no poder integrar el número de refugiados admitidos, por una parte, y negarse a asumir la responsabilidad de examinar los expedientes, por la otra. Los funcionarios suecos declararon que no existen pruebas fehacientes de que el sistema de Dublín en sí mismo contribuya de modo significativo a la desigualdad en la distribución de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros, y que los problemas de afluencia a los que se enfrentan algunos Estados miembros pueden resolverse mejor por medios distintos al traslado.

Los funcionarios polacos indicaron que participan en el EUREMA, pero también que, por lo general, los refugiados no quieren trasladarse a Polonia, sino a países de Europa Occidental. Más a largo plazo, los funcionarios británicos señalaron que para los traslados debería utilizarse un sistema con apoyo bilateral para cada caso y no a nivel de la UE, el cual no debería ser obligatorio para los Estados miembros. Los funcionarios belgas se mostraron receptivos a esta idea, pero señalaron que en el contexto actual cualquier traslado a Bélgica sería políticamente inaceptable.

Los expertos tanto del ACNUR como del Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados destacaron los problemas que puede provocar el traslado. El experto del Centro Europeo sobre Refugiados y Asilados manifestó que, si bien el traslado podría ser beneficioso para las personas, puede crear tensiones entre los Estados miembros, en particular en caso de que los Estados miembros más grandes y prósperos tengan que asumir responsabilidades de los Estados miembros más pequeños que no desean invertir en el establecimiento de una política o sistema de asilo adecuado. Por otra parte, la funcionaria del ACNUR resaltó el papel que su organismo ha desempeñado en el análisis y facilitación de los traslados. Sin embargo, señaló que entre los problemas se encuentra el hecho de que solo pueden encontrarse soluciones duraderas para un número reducido de refugiados, que se basa en la participación voluntaria y que los requisitos prácticos (relaciones familiares, conocimiento de la lengua) pueden limitar su alcance. Tras indicar que sería conveniente un planteamiento más sistemático, la funcionaria del ACNUR indicó la decepción de su organismo debido a que cuando se habían realizado traslados de refugiados dentro de la UE, no se había procedido al consiguiente refuerzo de las posibilidades de integración de los refugiados que habían permanecido en el primer Estado miembro. Una vez realizado el traslado, a un Estado miembro le puede resultar difícil invertir en sus sistemas y capacidades, en lugar de esperar que continúen los traslados, incluso si agradece la asistencia y solidaridad mostradas.

El **tratamiento conjunto**, que algunos relacionan con el traslado y que para otros es algo que solo puede tener lugar si no existe un vínculo explícito con este último, figura desde hace tiempo en el orden del día, sobre todo desde la creación del Programa de Estocolmo. El ACNUR sostiene, como hace desde 2003, que el **tratamiento conjunto** debe examinarse y debatirse con seriedad, y que debe reconocerse que quedan muchas preguntas sin responder respecto al lugar en que debe realizarse el tratamiento y el mecanismo de recurso. Los funcionarios de los Estados miembros manifestaron su inquietud por el hecho de que el tratamiento conjunto implica asumir la responsabilidad de los solicitantes de asilo a los que los funcionarios competentes concedan el estatuto de refugiado con arreglo a un sistema de tratamiento conjunto, y por qué estos funcionarios deban examinar solicitudes de acuerdo con los procedimientos de otro Estado miembro debido a que, a pesar de las Directivas, estos no son idénticos, así como por considerar difícil de admitir que funcionarios extranjeros, aunque sean nacionales de la Unión, adopten estas decisiones legales en nombre de un Estado miembro.

Asimismo, la idea del tratamiento conjunto podría socavar la cuestión fundamental de que cada Estado miembro debe asumir sus propias responsabilidades en el ámbito del asilo, y hacer que los Estados miembros eludan las obligaciones que les imponen los acuerdos internacionales, a pesar de que un planteamiento diferente, como la realización de entrevistas o la aportación de otros recursos, como información sobre el país de origen o intérpretes, pueda ganar adeptos. Al parecer no había un consenso amplio sobre lo que significa o debería significar el término «tratamiento conjunto». Incluso se avanzó que en la actualidad más parecía una consigna que algo concreto o significativo.

Según un funcionario de la Comisión Europea, el Programa de Estocolmo contempla el tratamiento conjunto (interno o externo). Sin embargo, su implantación podría resultar complicada. Los Estados miembros expresan a menudo preocupación por su soberanía. La forma en que la OEAA trabaja actualmente en Grecia permitirá a la Comisión conocer cuáles son los problemas en la práctica. Por otra parte, cabe observar que, en materia de control de fronteras, los Estados miembros interesados no consideran un obstáculo que guardias de fronteras de otro Estado miembro les ofrezcan asistencia y participen en la identificación de los inmigrantes.

Aunque los Estados miembros tienen puntos de vista encontrados en relación con el traslado como expresión de solidaridad, un creciente número de los funcionarios entrevistados, entre ellos los de Bélgica, Finlandia, los Países Bajos, Polonia, Suecia y el Reino Unido, son favorables a una expresión de solidaridad en general por medio del **reasentamiento**, incluso a nivel de la UE. Sin embargo, un programa de reasentamiento podría no formar parte del ámbito de aplicación del artículo 80. La respuesta de Finlandia al cuestionario indica, sin embargo, que al ser un Estado miembro que tiene un número relativamente reducido de solicitantes de asilo, considera que los recursos del Fondo para los Refugiados y otras medidas de ayuda (por ejemplo, del Fondo Europeo para la Integración) le ayudan a llevar a cabo su programa de reasentamiento.

En relación con las **agencias operativas y las ayudas**, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo acaba de ser creada y las opiniones acerca de su posible contribución a la solidaridad en materia de asilo oscilan entre la esperanza y el escepticismo. Los funcionarios de los Estados miembros buscan diversos beneficios adicionales de la OEAA, como la difusión de sus conocimientos en materia de información sobre el país de origen en el caso de los funcionarios belgas o la formación, el control de calidad y la puesta en común de recursos, como los intérpretes. Los funcionarios suecos señalaron con satisfacción que la OEAA ha decidido concentrarse en la reforma del sistema de asilo griego como una de sus primeras tareas, esfuerzo que consideran importante para el conjunto de la UE. El ACNUR destacó todas estas posibles tareas y las ambiciones de la OEAA, pero también el reducido presupuesto y escasos recursos previstos para llevarlas a cabo.

Un funcionario neerlandés resaltó las grandes expectativas que despierta la OEAA, en unos momentos en que solo tiene literalmente una oficina y un director. Aunque existen motivos para esperar que la OEAA tenga éxito, habría que gestionar estas expectativas, pues de lo contrario, al menos a corto plazo, parecerá haber fracasado cuando no pueda alcanzar todo lo que se considera posible. La situación con Frontex era similar, ya que tras dos años de funcionamiento, muchos consideraban que no había cumplido las (grandes o excesivas) expectativas. Se señaló que ahora existe una satisfacción generalizada con Frontex.

Por otra parte, el experto del Centro Europeo sobre Refugiados y Asilados manifestó que un motivo de preocupación reside en el nivel de independencia de la OEAA respecto a los Estados miembros y en que, independientemente de las herramientas que esta ofrezca a los Estados miembros, sus decisiones en materia de asilo serán objeto en última instancia de una interpretación nacional. Los funcionarios malteses indicaron igualmente que la OEAA podría ofrecer un planteamiento más estructurado para el traslado. Sin embargo, uno de los expertos señaló que la cuestión de quién debe dirigir la solidaridad (la Comisión Europea como sucede actualmente o los Estados miembros) es importante. Cuando Malta e Italia pidieron solidaridad en momentos de un aumento de la afluencia de inmigrantes, se les escuchó y se adoptaron medidas eficaces. Cuando Grecia se enfrentaba a una crisis de acogida, la Comisión (y no Grecia) hizo un llamado a la solidaridad sin resultado alguno. Se indicó que quizás las organizaciones internacionales estén en mejores condiciones de llevar a cabo la solidaridad en estas circunstancias.

A **nivel financiero**, el Fondo Europeo para los Refugiados es el instrumento permanente de mayor antigüedad, pero, como ya se ha mencionado, los funcionarios de los Estados miembros indican que la financiación que ofrece no es suficiente para tener un verdadero impacto y que sus trámites administrativos resultan desalentadores. Actualmente, este fondo no se usa necesariamente para estimular la solidaridad en tanto que tal, sino para ofrecer financiación colectiva para proyectos nacionales. Los funcionarios suecos, por

ejemplo, manifiestan que, si bien los proyectos específicos están relacionados con determinados Estados miembros, sus resultados pueden ser usados por la UE y en beneficio de esta última. En relación con los aspectos financieros de la solidaridad, las entrevistas con funcionarios de los Estados miembros indican que el objetivo sería reducir los gastos del asilo para el conjunto de la CE, por medio de una mayor eficiencia de los sistemas y operaciones, así como una reducción general del número de llegadas, procedimientos y, por ende, necesidades de acogida y asistencia social a largo plazo.

3.5. Inmigración

La inmigración parece ser el ámbito en el que ha habido una menor tendencia hacia la solidaridad en toda la UE y el menor interés o necesidad aparente de cooperación entre los Estados miembros, en particular en el caso de la inmigración legal, como se indica en el Capítulo 1 del presente estudio, que se ocupa de los orígenes de la solidaridad en estos ámbitos en el TFUE. No obstante, uno de los entrevistados recordó oportunamente los vínculos entre la inmigración legal y otros canales de entrada de personas, ya que sin compromisos, por ejemplo, a través de la solidaridad, para permitir la inmigración legal, el comportamiento «desleal» de algunos Estados miembros podría tener por resultado un aumento de los solicitantes de asilo, lo que plantearía problemas para los sistemas de procedimiento y los derechos de aquellas personas que necesitan protección. Por otra parte, un funcionario de la Comisión resaltó los vínculos en la dirección opuesta, por ejemplo, podría estudiarse la posibilidad de una regularización de los solicitantes de asilo rechazados para cubrir vacantes en el mercado laboral, aunque una regularización generalizada sería contraria al Pacto europeo sobre inmigración y asilo.

Uno de los funcionarios de la Comisión entrevistados señaló que los Estados miembros tienen la competencia para determinar las cuotas de trabajadores inmigrantes y que la Unión solo puede actuar en el marco de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La historia nos muestra que fue muy difícil adoptar las Directivas en materia de inmigración, ya que la aceptación de muchas de sus cláusulas facultativas requería unanimidad. Incluso con el actual procedimiento de codecisión y mayoría cualificada, la adopción de nuevas directivas (por ejemplo, sobre el permiso único, trabajadores estacionales) resulta algo muy delicado. La introducción de la solidaridad en las directivas, definida como un concepto más amplio que el reparto de cargas, exige un punto de vista general común sobre una política europea común de inmigración. Las dificultades de la adopción (y posterior retirada) de la Directiva sobre inmigración de mano de obra en 2001 vienen a demostrar cuán problemática es esta introducción. Por ello cabe ser escéptico acerca de las posibilidades de alcanzar una política en este ámbito que incluya el principio de solidaridad.

Una de las implicaciones que tiene la solidaridad sobre centros de inmigración económica para la cuestión de la «fuga y recepción de cerebros» y más aún para la competencia entre los Estados miembros es que atrae los mejores inmigrantes para sus necesidades económicas. Un funcionario de la Comisión manifestó que esta competencia no resulta necesariamente negativa y, en cualquier caso, que existe y difícilmente puede evitarse entre los principales países de inmigración que utilizan inmigrantes para contribuir al avance de sus economías. Asimismo, las Directivas en materia de inmigración recogen varias disposiciones optativas que dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros, mientras que la aplicación común de las normas es importante para la solidaridad.

En relación con el tema de los **visados**, un funcionario belga indicó que la adopción de normas comunitarias en esta materia ha finalizado en gran parte, por medio más de reglamentos que de directivas, lo que deja muy poco margen de maniobra a los Estados miembros. En aquellos ámbitos en que existe la posibilidad de variaciones, a menudo figura una cláusula relativa a prácticas comunes, lo que hace innecesaria cualquier forma de solidaridad en ellos. Por otra parte, los Estados miembros pueden representarse recíprocamente en asuntos consulares en terceros países, lo que implica que los Estados miembros más pequeños pueden ahorrar personal y otros recursos. Sin embargo, los beneficios no son tanto financieros como jurídicos; por ejemplo, el Centro Común de Solicitudes de Kinsahsa ha permitido reducir considerablemente la presentación de solicitudes de visado en varios consulado, lo que resulta ventajoso no sólo para los Estados miembros, sino también para garantizar los derechos de las personas que solicitan un visado. No obstante, los Estados miembros no están dispuestos (por el momento) a que la Comisión o una autoridad centralizada adopte todas las decisiones en materia de visados.

Desde una **perspectiva financiera**, los Estados miembros que reciben un mayor número de solicitudes de visado, por ejemplo, porque tienen oficinas consulares en más países, no deberían soportar gastos más elevados, ya que los solicitantes pagan una cuota administrativa por los visados. Existen al menos dos casos a este respecto: los rusos que solicitan un visado especial a Lituania para visitar Kaliningrado, visados que son gratuitos para los solicitantes por razones políticas, pero los Estados miembros sufragan colectivamente los costes de Lituania a través del Fondo para las Fronteras. Y en segundo lugar, el Centro Común de Solicitudes de Kinshasa que es financiado en gran parte por dicho Fondo.

La solidaridad por medio de la financiación también es importante para la **integración**, a través del Fondo Europeo para la Integración. Cabe señalar que otros fondos sociales de la UE se aplican a los nacionales de terceros países (recién llegados) si tienen necesidades específicas. Las autoridades locales que se enfrentan a grandes problemas relacionados con la integración en la práctica han indicado que necesitan ayuda de la CE en vista de los presupuestos nacionales para medidas de integración. Exigir y promover la integración sin ofrecer las oportunidades para ello (como cursos de lengua) resulta inútil.

Un funcionario de la Comisión señaló que la integración no es solamente una relación entre el inmigrante y el Estado miembro, sino que también interviene un tercero, a saber, el país de origen. No cabe duda de que cuando ese país promueve el mantenimiento de la identidad cultural nacional (por ejemplo, el llamamiento de Turquía para que sus ciudadanos residentes en Alemania aprendan primero el turco y luego el alemán) se plantea un problema de solidaridad con el país de origen.

En opinión de los funcionarios suecos, las actividades relacionadas con la solidaridad en materia de inmigración se concentran en la **expulsión y retorno de inmigrantes ilegales**, ámbito en el que se han registrado avances, incluso con las operaciones de Frontex. La OIM desempeña un papel en la organización de retornos voluntarios que cumplen importantes criterios de calidad, como la reintegración y la sostenibilidad. El experto de la OIM señaló que, en este contexto, su organización tiene un nivel de capacidad diferente al de los gobiernos nacionales al tratarse de una organización internacional, lo que ilustra la importancia que tienen la construcción de capacidades y la interacción entre las ventajas comparativas para la solidaridad.

En relación con el retorno se señaló igualmente que se observa un mayor impulso hacia la solidaridad en los retornos forzosos que en estimular el retorno voluntario. Un raro ejemplo del segundo caso es un programa mediante el cual Noruega financia, a través de la OIM, retornos voluntarios desde Grecia. Esta inclinación por la solidaridad en el retorno forzoso viene a ilustrar la idea según la cual es más fácil pedir solidaridad para hacer frente o llevar a cabo una acción negativa que una positiva.

Entre las medidas de solidaridad para el retorno de inmigrantes ilegales se encuentran los **vuelos conjuntos** y los **acuerdos de readmisión**. Un funcionario maltés indicó que se utilizaría un mayor número de vuelos conjuntos si los inmigrantes que Malta desea retornar tuvieran la documentación necesaria.

En cuanto a la readmisión, este funcionario maltés manifestó que la UE en su conjunto podría aplicar con mayor rigor los acuerdos existentes y tomárselos más en serio. Un funcionario italiano expresó su insatisfacción con el planteamiento utilizado por la UE para los vuelos conjuntos y la readmisión, y sostuvo que era más fácil actuar a nivel bilateral con el país tercero interesado. Por otra parte, un oficial británico indicó que la UE tiene más peso que los Estados miembros por separado para celebrar acuerdos de readmisión, aunque en relación con su aplicación, en ocasiones un Estado miembro puede preferir recurrir a un acuerdo bilateral anterior e introducir los cambios necesarios para seguir con las prácticas de readmisión ya utilizadas, sin por ello incumplir el nuevo acuerdo de la UE. Por otra parte, el funcionario británico indicó que con los vuelos conjuntos se obtienen eficiencias de costes.

El retorno conlleva igualmente aspectos financieros, que corresponden principalmente al Fondo Europeo para el retorno. Uno de los entrevistados belgas señaló que, aunque el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para el Retorno son y deben seguir siendo independientes entre sí, puede producirse cierto solapamiento en el caso de los proyectos destinados a promover la integración de los solicitantes de asilo durante el procedimiento de asilo en caso de que se acepte su solicitud de protección, pero también para aumentar las posibilidades de retorno si se deniega la solicitud de asilo, como ofrecer durante dicho procedimiento educación, formación o experiencia que sea útil para ellos tras su retorno.

4. CONCLUSIONES

En esta cuarta y última parte del estudio sacaremos las conclusiones de sus elementos teóricos y empíricos que figuran en los capítulos 1, 2 y 3, para formular ideas para aplicar (nuevos) mecanismos de solidaridad en el ámbito de las políticas europeas de inmigración, control de fronteras y asilo, teniendo en cuenta el marco legislativo de la UE, los posibles mecanismos para el reparto de cargas o responsabilidades, las implicaciones financieras y las visiones de los Estados miembros y principales instituciones.

4.1. Principios generales

La definición de «solidaridad» o de la falta de ella ha sido uno de los temas de los tres capítulos del presente estudio. En el Capítulo 1 se exponen los antecedentes de la inclusión de la solidaridad en el TFUE y los debates sobre su amplitud y significado que tuvieron lugar durante el proceso que dio lugar a este Tratado, al igual que las distintas opiniones sobre lo que significa la solidaridad para los diferentes Estados miembros e instituciones. En el Capítulo 2 se formulan varias preguntas sobre la forma que puede adoptar la solidaridad o el reparto de responsabilidades: si tienen en cuenta causas o efectos, si se basan en la justicia o los resultados, si emplea la redistribución o la cooperación, y se abordan las cargas, responsabilidades u objetivos más amplios de la solidaridad y la cooperación. En el Capítulo 3 se señala que algunas entrevistas con funcionarios de los Estados miembros indican que es necesario un debate sobre la definición de «solidaridad» para poder responder de forma realista a las preguntas formuladas para este estudio.

En resumen, existe al parecer muy poco consenso sobre el significado de solidaridad. Sin embargo, la pregunta sobre la finalidad de este estudio es: ¿hasta qué punto es necesario un acuerdo explícito sobre el significado de este principio básico para la correcta aplicación del artículo 80?

De cierta forma, todo ello nos lleva al proverbio de la gallina y el huevo, pues es evidente que los autores del Tratado consideraron óptimo o conveniente no definir plenamente la solidaridad, incluso si algunos indicaron y siguen indicando que una definición podría facilitar en teoría la realización de este principio. O quizás supusieron que una definición demasiado precisa de solidaridad podría impedir el desarrollo de esta. Como se explica en el Capítulo 1, no se han adoptado modificaciones para incluir una definición o excluir algunos aspectos de la solidaridad.

En vista de que «la solidaridad y el reparto de responsabilidades» se han dejado como conceptos amplios, en el Capítulo 1 del presente estudio se llega a la conclusión de que los autores tenían la intención de que el artículo 80 se aplicara a todas las cuestiones relacionadas con la gestión de fronteras, del asilo y de la inmigración. Aunque la historia de estos conceptos se remonta al «reparto de cargas» en la legislación de asilo, y su pertinencia para la gestión de fronteras se reconoce explícitamente, actualmente se considera que estos principios pueden aplicarse de forma general. Las propuestas de enmienda para limitar la solidaridad a cuestiones más concretas del ámbito de la gestión de fronteras, el asilo y la inmigración no fueron aprobadas. No obstante, quedan preguntas sin responder sobre su aplicabilidad en un contexto institucional, como se indica con más detalle a continuación.

De forma similar, la naturaleza de la solidaridad y de las responsabilidades que deben compartirse es más amplia que la de la distribución de las cargas financieras derivadas de las políticas de gestión de fronteras, asilo e inmigración. Es probable que la idea del reparto de las cargas financieras se haya considerado una de las formas más obvias para mostrar solidaridad y compartir responsabilidades, pero sin duda no es la única vía para alcanzar esta meta. También son posibles otras formas de cooperación, ayuda material e incluso acciones de la Unión.

Cabe preguntarse qué parte de la solidaridad debe definirse mejor para que todos los Estados miembros e instituciones de la UE lo comprendan con claridad y lleguen a un acuerdo para promoverlo: el propio principio, su contenido, sus objetivos. ¿Es preferible dejar que algunos elementos de la definición dependan del contexto —tanto temporal como de la situación— (como la geografía, el ámbito de aplicación, el número de Estados miembros que necesitan solidaridad y el alcance de ésta, políticos, etc.)?

¿Se observa realmente una progresión en los temas y la semántica de este enfoque en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior de la UE?

En el ámbito del asilo se observa desde hace mucho tiempo una tendencia consistente en hablar de «reparto de cargas»; el término se convirtió en «reparto de responsabilidades», en parte para promover connotaciones más positivas, pero esta terminología se ajusta mejor a la extensión de la cooperación y la confianza a cuestiones relacionadas con la gestión de fronteras. La «solidaridad» es un concepto de un alcance y aplicación más amplios para la UE en toda una serie de actividades, y añade el aspecto de la cooperación y la unión que resultan adecuados para una Unión de Estados miembros que actúan como uno solo.

La solidaridad en tanto que cooperación para satisfacer las necesidades y alcanzar los objetivos del conjunto de la Unión en el ámbito de los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración sigue siendo un concepto amplio que, no obstante, ofrece un amplio margen para la contextualización y el debate acerca de las formas de cooperación, las necesidades y los objetivos de todos los Estados miembros o un grupo de ellos.

Dentro de cualquier debate para concebir o definir el contenido y los objetivos de la «solidaridad», las aportaciones basadas en las necesidades y los resultados posiblemente se reduzcan a la cuestión fundamental de la «confianza», que presupone lealtad. Se necesita solidaridad porque la supresión de las fronteras interiores implica tener confianza en los vecinos, confianza en que aquellos que tienen fronteras exteriores las gestionarán con eficacia y confianza en que aquellos que no tienen extensos puntos de entrada a la Unión contribuirán de forma adecuada a esta gestión; confianza en que todos los Estados miembros cumplirán los reglamentos y directivas, de modo que las necesidades de solidaridad, en particular en el ámbito del asilo, se basen en factores exógenos.

Una condición mínima para tener confianza es la lealtad de los Estados miembros a la hora de aplicar las políticas de la UE a fin de garantizar la lealtad, solidaridad y reparto de responsabilidades en caso necesario. Como muestra la reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto M.S.S. c. Grecia y Bélgica, no basta con confiar ciegamente en que otros Estados miembros aplicarán correcta y lealmente las políticas de la UE. La solidaridad puede ser una herramienta para ayudar a otros Estados miembros a cumplir las normas establecidas a nivel de la UE o incluso para compensar su incumplimiento.

A este respecto resulta conveniente reflexionar sobre el cuadro que se presenta en el Capítulo 1 del presente estudio: la función de la solidaridad contemplada en el artículo 80 es promover la confianza a fines de (un sentido de) libertad, seguridad y justicia dentro de un espacio sin fronteras interiores, y su expresión e importancia residen en la cooperación a) para que todos los Estados miembros apliquen todas las directivas y reglamentos acordados, y b) para ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus sistemas de gestión de fronteras, asilo e inmigración para que trabajen en beneficio del conjunto de la UE.

Resulta más complicado determinar el alcance de la solidaridad y del reparto de responsabilidades cuando se trata de formular las implicaciones particulares de estos conceptos. Ello se debe en parte a los diversos objetivos de las propias políticas de inmigración y asilo de la UE. Estos objetivos van desde la obtención de beneficios macroeconómicos para la Unión, como en el caso de la regulación de la inmigración de nacionales de terceros países por motivos económicos, hasta la protección de los derechos individuales de los refugiados, las víctimas de la trata de seres humanos o de los inmigrantes que desean integrarse. Asimismo, estas políticas tienen efectos secundarios recíprocos y requieren un planteamiento de carácter universal, como se explicita en la identificación de los motivos de la solidaridad en el Capítulo 2.

La elucidación del concepto de solidaridad requiere a largo plazo la formulación del nivel de confianza que debe alcanzarse en cuestiones de inmigración y asilo dentro de la Unión Europea y los medios para alcanzar dicha confianza, teniendo en cuenta igualmente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a la hora de determinar los papeles y jurisdicción respectivos de la Unión y los Estados miembros.

Entretanto y a corto plazo, lo que se entiende por solidaridad, sus objetivos, contenido y resultados previstos puede detallarse caso por caso en los acuerdos que invoquen el artículo 80.

4.2. Aspectos institucionales

En el Capítulo 3 se abordan seis ámbitos relacionados con el contexto institucional de la solidaridad en las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración desde la perspectiva de los Estados miembros, los órganos de la UE y otras organizaciones. No se observó un verdadero consenso entre los entrevistados para este estudio sobre ninguno de estos temas, aparte de que los actores no pertenecientes a la UE y sus Estados miembros, es decir, las organizaciones internacionales, con excepción del ACNUR en un grado ya definido, no desempeñan papel alguno en la toma de decisiones relativas a la solidaridad, sino tan solo un papel consultivo e intervienen únicamente como socios de ejecución.

En lo referente a la **relación** entre el artículo 80 y los artículos 77 a 79 del TFUE se señaló que debe hacerse una distinción entre la relación legal (que considera que la solidaridad se limita a los ámbitos mencionados en los artículos 77 a 79) y la relación política o basada en las políticas, según la cual los Estados miembros pueden pedir solidaridad para problemas inmediatos, lo que ampliaría el ámbito de aplicación del artículo 80. En estas solicitudes no se menciona necesariamente este artículo, sino que está implícito en cualquier vínculo entre la solidaridad y estas cuestiones. No obstante, el análisis legal que figura en el Capítulo 1 del presente estudio indica que podría ser conveniente examinar si el artículo 80 puede utilizarse para ir más allá del ámbito de aplicación explícito de los artículos 77 a 79 y extender la solidaridad y el reparto de responsabilidades a otras cuestiones relacionadas con la gestión de fronteras, el asilo y la inmigración. La Unión ha reconocido la importancia

que tiene la política exterior para la inmigración y el asilo, lo que plantea la pregunta de saber hasta qué punto los elementos de la solidaridad y del reparto de responsabilidades deberían ser igualmente los principios rectores de esa política. De modo similar, cabría esperar que los Estados miembros se abstengan de adoptar medidas que puedan afectar las políticas de la UE y la solidaridad necesaria para estas en los ámbitos de su competencia.

Se consideró que el **nivel** en que la solidaridad es necesaria o conveniente, ya sea bilateral, multilateral o a escala de la UE, depende en gran parte de la cuestión de la que se trate y, hasta cierto punto, de si el artículo 80 se menciona o no explícitamente en la solicitud de solidaridad, lo que supondría que cualquier vínculo con el artículo 80 implica una actividad a escala de la UE.

Las opiniones basadas en entrevistas que se expresan en el Capítulo 3 divergen igualmente respecto a si el artículo 80 del TFUE es **aplicable** tan solo a la Unión o también a los Estados miembros. En el análisis del Capítulo 1 se muestra que una solidaridad más amplia, contemplada en el artículo 4 del TUE, se aplica tanto a la Unión como a los Estados miembros.

En el Capítulo 3 se expone que la **voluntariedad u obligatoriedad** de la solidaridad y el reparto de responsabilidades depende, en opinión de los expertos, de la materia de que se trate (finanzas, formación, patrullas, traslado, etc.) y de la naturaleza de los acuerdos. Muchos Estados miembros no se mostraron de acuerdo con que algunas facetas de la solidaridad en el ámbito del asilo y la inmigración fueran obligatorias, por ejemplo, el traslado en estos momentos, lo que significa que si se adoptaran directivas o reglamentos en estos ámbitos la participación tendría que ser voluntaria.

Los **actores internacionales**, como el ACNUR, la OIM y posiblemente las ONG, son considerados importantes para la aplicación de las políticas contempladas en los artículos 77 a 79 del TFUE y, por consiguiente, para una solidaridad activa, así como asesores naturales en todas las fases. Sin embargo, no se considera que tengan un papel en los procesos decisorios o legislativos.

Los instrumentos financieros, la legislación y en particular su correcta aplicación, al igual que las agencias como Frontex y la OEAA, se consideran **herramientas** útiles para promover la solidaridad. Sin embargo, algunos entrevistados se preguntan si las operaciones centralizadas constituyen una herramienta adecuada, como se demuestra en el Capítulo 3. Asimismo se recalcó la necesidad de diversas herramientas que sean complementarias.

En cuanto al aspecto institucional, se cree que existen muy pocos consensos sobre el alcance y las posibilidades de la solidaridad. Las investigaciones realizadas para este estudio indican que en cada nuevo instrumento en que se invoque la solidaridad contemplada en el artículo 80 es necesario establecer claramente:

- a) El carácter que debe tener la participación de los Estados miembros —voluntario u obligatorio— y de ser voluntario, se debe acordar si la acción ha de ser a escala de la UE o de un grupo de Estados miembros;
- b) Las herramientas que deben emplearse para lograr la solidaridad;
- c) El papel de los actores internacionales que participarán en la aplicación de la política o legislación de que se trate.

Asimismo, los Estados miembros y las instituciones de la UE que participen en el proceso decisorio relativo a la legislación de la UE en este ámbito deben considerar detenidamente en cada acto legislativo si realmente se requiere solidaridad, pues esta no es automática, habida cuenta de que es necesario un texto explícito en cada acto legislativo con arreglo a los artículos 77 a 79 del TFUE. No obstante, si se requiere solidaridad, deben enumerarse todos sus aspectos indicados más arriba, y es necesario concebir con claridad su relación con otros actos legislativos y actividades, y explicitarla. A medida que avance la armonización es probable que también lo haga la solidaridad concebida como cooperación, al igual que la confianza. Estos tres factores: armonización, solidaridad y confianza, deben mantenerse en equilibrio tanto en las políticas como en las instituciones interesadas a fin de que sean más eficaces.

4.3. Ámbitos políticos concretos

En cuanto a los ámbitos específicos de los artículos 77 a 79 se sacaron las siguientes conclusiones y se hicieron las siguientes propuestas basadas en las investigaciones efectuadas para este estudio:

4.3.1. Control de las fronteras

Un sistema de responsabilidad en materia de **control de fronteras** debería basarse en el deseo de estabilidad colectiva, prevención y seguro, y debería tener por principal objetivo evitar las causas (y no las consecuencias) de la entrada irregular.

De forma similar, el principio de distribución debería basarse en la reducción del número de entradas irregulares (y en menor grado en compensar a los países por motivos de equidad). Debería incluir únicamente los costes directos de la gestión de fronteras y no los costes ulteriores de acogida, etc. (excepto en caso de una repentina afluencia masiva).

En relación con los aspectos financieros, la solidaridad en el ámbito de los controles en la frontera podría contemplar:

- a) Un fondo, como un Fondo para las Fronteras revisado, o
- b) Transferencias en especie, incluida la construcción de capacidades.

En cuanto las operaciones conjuntas, estas deberían ser coordinadas por Frontex.

Aunque el principio y los objetivos de la distribución se centran exclusivamente en la entrada de inmigrantes, la solidaridad en materia de control de fronteras tiene que guardar relación con la solidaridad en otros ámbitos del asilo y la inmigración, entre otras cosas, con el examen de las solicitudes, el retorno de los inmigrantes ilegales que no han presentado una solicitud de protección, la integración de los inmigrantes legales cuando su número supere la capacidad reconocida o habitual de un Estado miembro, y la asistencia a Estados miembros en zonas fronterizas que registren cambios súbitos en el número de inmigrantes llegados a ellas en lo referente a sus capacidades para gestionar los controles de entrada y los procedimientos de examen de las solicitudes.

Uno de los problemas más urgentes de la gestión de fronteras en el momento de elaborar el presente informe era la llegada de inmigrantes procedentes del Norte de África. Con la aparición de los movimientos de protesta a favor de la democracia en todo el Norte de África y Oriente Próximo se ha producido la llegada un gran número de inmigrantes, sobre todo de Túnez, a la isla italiana de Lampedusa. Como señaló uno de los entrevistados,

estas llegadas se producen en primavera desde hace casi diez años, y muchos barcos se han perdido en el mar. La pregunta a la que deben responder colectivamente los Estados miembros de la UE en 2011 es si las llegadas, intercepciones y partidas desde África de este año representan la misma situación o una nueva. Italia señaló que la llegada de casi 16 000 tunecinos hasta finales de marzo de 2011 es al menos cuatro veces superior que el número total de inmigrantes que llegaron a Lampedusa en 2010, año en el que solamente se registró la llegada de 25 tunecinos¹²⁰. Tras anunciar un acuerdo con Túnez para «bloquear a los refugiados que se dirigen a Italia y convencer a aquellos que se encuentran en Italia para que regresen¹²¹. El Ministro del Interior italiano, Roberto Maroni, dijo: «Estamos preparados en caso de que el terremoto que tiene lugar en Libia produzca un tsunami humano», utilizando la metáfora del terremoto y tsunami de Tohoku de marzo de 2011.

Este ejemplo tan concreto e inmediato viene demostrar las complejidades de la solidaridad, pues las intercepciones (con fines de control y para salvar vidas) son un problema de gestión de fronteras que se concentra en Italia, pero que puede tener repercusiones en todo el espacio sin fronteras de Schengen y en la UE en general. Por ello, Frontex participa en la coordinación de las operaciones y la situación es objeto de una gran atención. Italia pide ayuda y que el Consejo se reúna para debatir la llegada desde inmigrantes desde su propio punto de vista al encontrarse en primera línea. Una pregunta más cínica (como la formulada por un experto en las entrevistas) podría ser si Italia no se aprovecha de esta crisis para obtener más ayuda y repartir las responsabilidades de manera más amplia que en años anteriores.

Sin embargo, las complejidades van más allá y habría que preguntarse si esta nueva «crisis» migratoria y fronteriza del Norte de África no puede convertirse también en una crisis de protección. Ahora que los países de la OTAN, entre ellos numerosos Estados miembros de la UE, aplican la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e imponen una zona de exclusión aérea sobre Libia, la situación humanitaria sobre el terreno ocupa un primer plano en los debates y los motivos para actuar. En una crisis humanitaria, un problema de gestión de fronteras se convierte rápidamente en un problema de asilo o protección temporal, y Europa se enfrenta a una forma de solidaridad con mayores consecuencias financieras y sociales a largo plazo.

Asilo y protección

Aunque el asilo y la protección están en el origen y constituyen el núcleo central de las ideas y acciones en materia de solidaridad en este ámbito, las investigaciones realizadas para este estudio desembocan en la conclusión de que actualmente se ha llegado a un punto muerto.

La combinación de dos cuestiones han generado este punto muerto: el traslado y las propuestas de tratamiento conjunto.

La inquietud que despierta el traslado se debe en parte a una confusión sobre las personas que deberían ser objeto de dicho traslado: los refugiados o solicitantes de asilo, y puede resumirse del siguiente modo: 1) La idea de «recompensar» a un Estado miembro que tiene dificultades para tratar a los solicitantes de asilo y que no ha aplicado la serie de

¹²⁰ Véase «Lampedusa migrant numbers prompt UN crisis warning», The Guardian, 21 de marzo de 2011, consultado el 26 de marzo de 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/21/lampedusa-migrant-italy>.

¹²¹ Funcionarios italianos citados en *Italy, Tunisia reach pact on refugees* UPI, 26 de marzo de 2011, consultado el 26 de marzo de 2011, http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/03/26/Italy-Tunisia-reach-pact-on-refugees/UPI-40691301185779/#ixzz1HIDRCsQ7.

directivas ya acordadas, o a un Estado miembro que no trabaja de forma eficaz a favor de la integración al retirar refugiados de su territorio, y 2) la idea de que los Estados miembros y los refugiados o solicitantes de asilo tienen la «obligación» de aceptarse mutuamente.

Por otra parte, las preocupaciones y confusiones acerca del tratamiento conjunto parecen deberse una vez más al uso de este término para designar cosas diferentes, de modo que algunos se preguntan si se trata de un tratamiento en un Estado miembro o fuera de la Unión, de un tratamiento realizado bajo la jurisdicción del Estado miembro de «acogida» o del Estado miembro de los funcionarios que llevan a cabo el tratamiento, de un tratamiento que da lugar a la aceptación de refugiados o personas protegidas cuando corresponden a las definiciones de la Directiva sobre requisitos por parte del Estado miembro de «acogida», del Estado miembro del funcionario o del conjunto de la UE, en cuyo caso, estas dos últimas posibilidades vuelven a plantear la cuestión del traslado.

Una propuesta para resolver estas cuestiones podría ser elaborar de antemano sistemas bien concebidos, aunque basados en experiencias pasadas, en lugar de trabajar caso por caso (como sucedía en el proceso que dio lugar a la Directiva sobre protección temporal).

Por ejemplo, se podrían considerar dos sistemas que, es cierto, requerirían la modificación del actual marco legislativo a nivel europeo y nacional.

El primero se aplicaría a los casos en que el sistema de asilo no funciona y un Estado miembro tiene demasiados solicitantes de asilo para su capacidad o no aplica o puede aplicar las directivas debido a problemas de capacidad y número. Debido a ello, los solicitantes de asilo se trasladan a otro país, lo que lleva a la aplicación del Reglamento de Dublín, pero la devolución de estos solicitantes de asilo al primer Estado miembro en virtud de este Reglamento resulta difícil de mantener.

En este supuesto podría aplicarse un sistema mediante el cual el Estado miembro interesado pediría a la OEAA y, a través de esta, a otros Estados miembros, asistencia para el tratamiento. En tal caso, los funcionarios de asilo de diversos Estados miembros tratarían, bajo la égida de la OEAA, las solicitudes de acuerdo con el procedimiento acordado por la UE para estos casos, en los que los funcionarios de distintos Estados miembros llevarían a cabo procedimientos para el conjunto de la UE para conceder o denegar el estatuto de protección de la UE. En el caso de las personas a las que se haya concedido este estatuto, el Estado miembro de «acogida» tendría la obligación de aceptar un número de refugiados equivalente a la media de las solicitudes aceptadas en los tres años precedentes, más un porcentaje predeterminado del resto (por ejemplo, un 30 %). Y los demás Estados miembros que intervengan en el tratamiento de solicitudes aceptarían al 70 % restante de acuerdo con una clave de reparte acordada previamente.

El segundo sistema se aplicaría cuando el régimen de asilo funciona normalmente, pero el número de solicitantes de protección aceptados supera la capacidad de un Estado miembro (pequeño). En dicho sistema se podría llevar a cabo un programa de traslado, como el EUREMA; sin embargo, también habría que trabajar para aumentar la capacidad de integración a fin de limitar el número de personas trasladadas y de resolver gradualmente la situación.

Estos sistemas propuestos se encuentran actualmente en una fase teórica, y constituyen un punto de partida para las deliberaciones. Sin embargo, como se señala en la sección sobre

la gestión de fronteras, existe una necesidad potencial de solidaridad debido a la salida de emigrantes del Norte de África.

En caso de producirse una afluencia masiva de proporciones realmente significativas que represente un reto para los sistemas de decisión en materia de asilo de los Estados miembros mediterráneos de la UE, se podría invocar la Directiva sobre protección temporal, algo que no se ha hecho desde su adopción en 2011.

La Directiva sobre protección temporal contempla una forma de solidaridad bastante flexible. El artículo 25 de esta Directiva dispone que «los Estados miembros acogerán con espíritu de solidaridad comunitaria a las personas que pueden optar al régimen de protección temporal. Indicarán sus disponibilidades de acogida de manera numérica o general». Pondrán estas indicaciones en una Decisión del Consejo y transmitirán al Consejo y a la Comisión la existencia de disponibilidades suplementarias de acogida y se informará rápidamente al ACNUR de dichas indicaciones. Admitirán a las personas elegibles procedentes de terceros países, en su caso, y los Estados miembros cooperarán en el «traslado, de un Estado miembro a otro, de la residencia de las personas acogidas a la protección temporal», en virtud del artículo 26, cada Estado miembro dará a conocer las solicitudes de traslado a los restantes Estados miembros e informará de ello a la Comisión y al ACNUR.

La Directiva sobre protección temporal se aplicaría mediante la adopción, a propuesta de la Comisión, de una Decisión del Consejo relativa a una situación determinada, en la que se debe especificar el grupo o grupos afectados y el tamaño estimado de los flujos.

Las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 35 de marzo de abril¹²² recogían la siguiente declaración:

26. El Consejo Europeo espera también con interés que la Comisión presente, con anterioridad al Consejo Europeo de junio, un Plan en materia de desarrollo de las capacidades para gestionar la migración y los flujos de refugiados. El Consejo Europeo espera también con interés que la Comisión presente, con anterioridad al Consejo Europeo de junio, un Plan en materia de desarrollo de las capacidades para gestionar la migración y los flujos de refugiados. Entretanto, la Comisión proporcionará recursos adicionales para apoyar las operaciones Hermes y Poseidón de la Agencia en 2011, y se insta a los Estados miembros a facilitar recursos humanos y técnicos adicionales. Entretanto, la Comisión proporcionará recursos adicionales para apoyar las operaciones Hermes y Poseidón de la Agencia en 2011, y se insta a los Estados miembros a facilitar recursos humanos y técnicos adicionales.

Hasta el 25 de marzo de 2011, la mayoría de los inmigrantes llegados a Lampedusa eran tunecinos. A principios de marzo, las fuerzas italianas habían hecho que algunos barcos dieran vuelta atrás, pero informaciones aparecidas en los medios de comunicación indican que un primer barco procedente de Libia, que transportaba a 300 personas, sobre todo etíopes, eritreos y somalíes, se aproximó a la isla el 26 de marzo¹²³. Esta primera llegada de inmigrantes indica que los problemas de protección para las personas llegadas de Libia no solo afectarán a nacionales libios, sino que también incluirá a personas que se encontraban en tránsito por este país cuando estalló el conflicto, a nacionales de terceros

¹²² Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 25 de marzo de 2011:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st00/st00010.es11.pdf>.

¹²³ «First boat from Libya nears Italian shores» **9news**, 27 de marzo de 2011, consultado el 27 de marzo de 2011,
<http://news.ninemsn.com.au/world/8229177/first-migrant-boat-from-libya-nears-italian-shores>.

países que residían en Libia y no querían o podían regresar a su país de origen, y posiblemente a otras personas que aprovechan la situación para hacer una precaria travesía hacia la UE con la esperanza de obtener un estatuto que no podrían haber recibido en otras circunstancias.

Según uno de los funcionarios de la Comisión Europea entrevistados para este estudio, los Estados miembros más afectados por la afluencia masiva no siempre son los que solicitan que se active la protección temporal debido a que ello implica respetar los derechos mínimos concedidos a las personas que gozan de dicha protección. En la práctica, la protección temporal también requeriría una doble solidaridad: solidaridad por parte de los Estados miembros para ofrecer protección temporal, y solidaridad por parte de las personas interesadas para trasladarse a los Estados miembros que ofrecen esta protección. Según este funcionario en referencia a los sucesos ocurridos en el Norte de África en la primavera de 2011, no puede considerarse que el éxodo tunecino forme parte del ámbito de aplicación de la protección temporal, pues se trata ante todo de una cuestión de inmigración ilegal. Aunque muchas de estas personas podrían eventualmente solicitar asilo, no cumplen los criterios de los grupos a los que está destinada la protección temporal. Sin embargo, en caso de un éxodo masivo de personas que huyen del conflicto libio o a través de Libia, procedentes de países subsaharianos, podrían cumplirse las condiciones para la protección temporal.

Aparte de la protección temporal y el uso del sistema de asilo, incluidas las condiciones de cifras, lugares y finanzas para la solidaridad, la historia reciente nos ofrece otro ejemplo de la protección que puede ofrecer la UE —en el que los Estados miembros actuaron de forma solidaria entre sí— a terceros países y personas con necesidades humanitarias, así como una historia algo más lejana que se combina con sucesos más recientes para proponer una solución a medio plazo.

Durante la intervención de la OTAN en Kosovo y Serbia a principios de marzo de 1999, un millón de personas fueron desplazadas (ya sea por fuerzas serbias antes y durante la fase inicial de los ataques serbios contra posiciones serbias o por los propios bombardeos) y la mayoría de ellas buscó refugio en las vecinas Albania y ARYM. Los Estados miembros prestaron ayuda a estos países en sus esfuerzos para proteger a los refugiados y, en el caso de Macedonia, evacuaron a unos 55 000 kosovares en el marco del Programa de evacuación humanitaria (que forma parte de los motivos que dieron lugar a la Directiva sobre protección temporal).

Ciudadanos libios y de terceros países han buscado protección en Túnez y Egipto. Estos países han sido testigos recientemente de revoluciones pacíficas y necesitan ayuda para alcanzar una nueva estabilidad. Una ayuda significativa a estos países (con la precaución necesaria por parte de la política exterior debido a la relativa novedad de sus gobiernos y los cambios en curso de sus sistemas políticos) y al ACNUR y sus socios para establecer, gestionar y proteger campamentos de refugiados en ellos podría ayudar a contener la situación humanitaria y a reducir la salida de personas a corto plazo. Esta ayuda, junto con la actual intervención de la OTAN basada en el principio de protección de la población civil dentro de Libia, podría ofrecer una asistencia y protección suficientes a corto plazo a estas personas para que retrasen cualquier tentativa peligrosa de atravesar el mar, en particular en el caso de aquellos para los que el regreso a Libia sería la mejor solución duradera.

Si se concede una ayuda significativa a los países vecinos para proteger a las personas desplazadas y se hacen todos los esfuerzos posibles para defender a la población libia, y

aun así no se alcanza una situación segura a corto plazo, podría ser necesario un programa de evacuación humanitaria. Si el conflicto se prolonga a medio o largo plazo habría que recurrir a alternativas para resolver la situación de las personas y países afectados. En este caso, la solución convencional utilizada en los últimos 60 años ha sido el reasentamiento. La mayoría de los Estados miembros dejaron de tener una participación importante en los reasentamientos a nivel mundial entre mediados de los años ochenta y el principio de este siglo. Sin embargo, se ha observado un creciente interés y participación de los Estados miembros, y las entrevistas realizadas para este estudio ponen de manifiesto un amplio apoyo para el desarrollo de un programa de reasentamiento de la UE y una expresión de solidaridad entre los Estados miembros y a nivel internacional por medio de actividades de reasentamiento. En los casos de desplazamientos más prolongados, en los que la vida en un campamento, por bien atendida y segura que sea, no es una solución, el reasentamiento es una de las tres soluciones convencionales duraderas. Si los sucesos apuntan en esa dirección, la UE podría eventualmente participar en el reasentamiento de ciudadanos libios, aunque dentro de algunos años.

En resumen, la situación inmediata exige que la UE examine la necesidad de aplicar la Directiva sobre protección temporal en función de las presiones que soportan los Estados miembros mediterráneos desde la primavera de 2011. A corto plazo, la Directiva sobre protección temporal puede ser la «solución» más útil, pues no solo permitiría a los Estados miembros proteger a personas que no pueden ser enviadas de regreso a su país de origen o de residencia habitual a corto plazo, sino que también sería una extensión de los principios humanitarios en los que se basa la resolución 1973 del Consejo de las Naciones Unidas y serviría como prueba de la primera Directiva de la UE en el ámbito de asilo, la cual no se ha aplicado todavía.

Habría que ofrecer una ayuda seria y considerable a Túnez y Egipto, y no «bloquear» a los refugiados, sino proteger a las personas desplazadas.- A más largo plazo, la UE tendrá que estudiar si tiene un nuevo interés en el reasentamiento.

4.3.2. Derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros

El sistema debería basarse en el deseo de estabilidad colectiva y mejora de las relaciones interétnicas, y de limitar que los nacionales de terceros países se trasladen de un país a otro en busca de mayores derechos y prestaciones, en caso de contar con derechos de movilidad más amplios.

La solidaridad en el ámbito de la política de inmigración e integración debería estar dirigida primordialmente a las causas de las diferencias entre las disposiciones de los Estados miembros y a elevar el nivel de las normas a fin de garantizar la estabilidad. Así pues, su principal instrumento sería la convergencia de la legislación (para alcanzar un nivel más alto). Todo ello se basa en argumentos similares a los aplicables a la armonización del asilo (establecer igualdad de condiciones, en particular en vista de las posibilidades de circular libremente entre los Estados miembros).

Puede existir un argumento a favor de conceder ayudas complementarias a los países que tienen estructuras menos desarrolladas para garantizar los derechos y prestaciones de los nacionales de terceros países. Estas ayudas podrían incluir costes directos y contemplar la distribución a través de un fondo (actualmente el Fondo Europeo para la Integración) para financiar programas concretos.

No existe un argumento convincente a favor de un reparto de responsabilidades basado en el número de nacionales de terceros países (en vista de la responsabilidad del país de acogida y de que los inmigrantes pueden representar un beneficio, aparte de un coste).

Sin embargo, la solidaridad puede entrar en escena si se considera la inmigración a una escala más amplia. En particular, la solidaridad entre la UE y los Estados miembros puede ser necesaria en el contexto de las relaciones exteriores y para atraer inmigrantes a la Unión Europea.

Por último, las políticas formuladas en un espíritu de solidaridad dentro de la UE y entre los Estados miembros tienen que seguir siendo justas para los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la Unión por igual.

4.3.3. Inmigración y residencia ilegales

El sistema debería basarse en el objetivo colectivo de reducir la inmigración ilegal, en particular en los «nuevos» países de inmigración que tienen políticas y prácticas menos desarrolladas para el control de las migraciones. Los argumentos que señalan que la armonización reducirá las diferencias en el nivel de inmigración ilegal entre los distintos Estados miembros resultan menos convincentes.

El reparto de responsabilidades debería referirse a los costes de hacer más estrictas las medidas nacionales para sancionar a los empleadores a fin de que sean conformes a las normas mínimas de la UE que figuran en la Directiva 2009/52/CE o en una legislación futura que introduzca medidas más severas).

Es menos probable que un sistema de reparto de responsabilidades resulte adecuado para otras áreas del control interno (acceso a la educación, la salud, las prestaciones sociales, etc.), ya que estas cumplen un papel más importante para el bienestar básico y los derechos humanos y, por consiguiente, las medidas para intensificar el control podrían resultar problemáticas.

El sistema de solidaridad en este ámbito debería incluir los costes directos incurridos por los Estados miembros al aplicar sanciones, aunque también podría reconocerse de forma explícita que existe una serie más amplia de costes relacionados con la reducción del empleo ilegal (aunque este no sería un motivo legítimo para recibir compensación).

El sistema podría adoptar la forma de una redistribución de recursos financieros a las autoridades que impongan sanciones a los empleadores o bien de una asistencia «en especie» para la construcción de capacidades.

4.3.4. Lucha contra la trata de personas

El reparto de responsabilidades podría ofrecer asistencia tanto a las víctimas, como para identificar y procesar a los autores de este delito. El tercer ámbito que identificamos en el Capítulo 2, el de la prevención, se ajusta más al modelo clásico de financiación colectiva de la UE para medidas pertenecientes a la política exterior.

En ambos casos (víctimas y autores), la razón principal del reparto de responsabilidades sería alcanzar los objetivos comunes de la UE, a saber, el trato humano de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y reducir los casos de tráfico en toda la UE. No existen argumentos plausibles basados en una póliza de seguro o con el fin de evitar la búsqueda de las mejores condiciones en distintos países. En el caso de la asistencia a las

víctimas, cualquier reparto de costes debería tener por objetivo maximizar el bienestar de las víctimas.

En el caso de la identificación y procesamiento judicial de los autores, los criterios para canalizar recursos deberían basarse en el objetivo de maximizar el número de detenciones y de procesamientos contra los autores de estos delitos. Sin embargo, podría prestarse especial atención a los problemas a los que se enfrenta el Estado miembro y los recursos con los que cuenta (por ejemplo, su vulnerabilidad debido a su situación geográfica de país de tránsito y un PIB per cápita reducido). Así pues se puede contemplar una mezcla de criterios basados en los resultados y en la justicia para repartir la carga.

En ambos casos es probable que los costes sean directos. Actualmente no se plantea la cuestión de costes adicionales y mínimos, pero podría hacerlo en caso de que la legislación de la UE conceda ayudas a las víctimas del tráfico.

La asistencia a las víctimas de este tráfico puede prestarse por medio de transferencias financieras destinadas a organismos gubernamentales u ONG. La ayuda para luchar contra los traficantes puede adoptar la forma de transferencias financieras o en especie.

4.3.5. Integración de nacionales de terceros países

Las medidas de integración no son un candidato obvio para el reparto de cargas o la solidaridad por varias razones. En primer lugar, resulta difícil cuantificar los costes derivados de la integración o cuantificar las diferencias entre los costes que sufragan los distintos países. Por ello es conveniente tener en cuenta las posibles fluctuaciones en la distribución de los costes que tienen lugar en determinados Estados miembros a lo largo del tiempo, por lo que no es un candidato obvio para una póliza de seguro. En segundo lugar, es poco probable que las transferencias de recursos entre Estados miembros en apoyo de medidas de integración tengan un impacto significativo en la magnitud del problema en los países de acogida. De hecho, los efectos de estas medidas en la integración pueden ser indirectas y difusas, y constituyen tan solo uno de los factores que intervienen en los procesos de integración. En tercer lugar, las políticas comunes de la UE no se encuentran suficientemente desarrolladas para imponer costes adicionales a los Estados miembros, de modo que no está claro que deba introducirse un sistema de reparto de responsabilidades para mitigar las cargas derivadas de las medidas de la UE.

Ahora bien, pueden existir buenos argumentos a favor de un (mayor) reparto de los costes de los programas de integración como medio para promover el objetivo colectivo de mejorar las relaciones interétnicas en toda la UE. Este motivo implicaría prestar apoyo a programas de integración en toda la UE a fin de lograr el objetivo compartido de la cohesión social. Los sistemas de distribución también podrían tener por finalidad compensar a los países que se enfrentan a problemas especiales de integración debido a la falta de infraestructuras o de experiencia, o que tienen un PIB per cápita reducido.

Este sistema de reparto de responsabilidad adoptaría la forma de transferencias financieras para sufragar los costos directos derivados de toda una serie de posibles medidas y programas. Estas posibles medidas y programas serían conformes a las directrices establecidas por la UE (aunque con posibilidades de variación en función de las características socioculturales nacionales).

Es posible que los Estados miembros apoyen a largo plazo alguna forma de convergencia de políticas (que trascienda las que se adoptan en los ámbitos de la lucha contra la discriminación y de los derechos de los nacionales de terceros países). En tal caso, los

Estados miembros podrían proceder a una armonización (ascendente) de determinadas disposiciones como medio de establecer las mismas condiciones en todos los Estados miembros en lo relativo al trato concedido a los nacionales de terceros países.

4.3.6. Observaciones finales

La finalidad de este informe es identificar y evaluar las implicaciones, ámbito de aplicación y perspectivas del artículo 80 del TFUE.

Hemos visto que actualmente existe un consenso muy reducido en relación con las implicaciones, ámbito de aplicación y perspectivas de este artículo, si bien estos son objeto de una gran reflexión y examen detenido, y en el sentido de que la cooperación en estas materias es vital no solo para las políticas de fronteras, asilo e inmigración, sino para la UE en general. La supresión de las fronteras interiores es uno de los mayores logros de la UE para sus ciudadanos y empresas. El lubricante que mantiene en funcionamiento este mecanismo es la capacidad de cooperar y confiar en los demás Estados miembros en la gestión de las fronteras, el examen de las solicitudes de asilo y la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en ellos, por lo que la implicación y perspectivas del artículo 80 del TFUE en última instancia es que es necesario hacer funcionar el principio en el que se basa: la solidaridad.

ANEXO I: LISTA DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS*

(*Personalmente, por teléfono o por escrito)

Kaspars Abolins	Jefe de la División de Asuntos Europeos, Departamento de Cooperación Internacional y Asuntos Europeos, Ministerio del Interior de Letonia
Richard Ares Baumgartner	Alto Funcionario de Relaciones Exteriores, Frontex
Mariusz Boguszewski	Asesor de JAI, Representación Permanente de Polonia ante la Unión Europea
Dirk Van den Bulck	Comisario General para Refugiados y Apátridas, Bélgica
Simon Busuttil	Diputado al Parlamento Europeo (Comisión LIBE)
Stijn De Decker	Asesor de JAI, Asilo e Inmigración Representación Permanente de Bélgica ante la Unión Europea
Peter Diez	Subdirector de Política de Inmigración, Ministerio del Interior y Relaciones del Reino, Países Bajos
Lars-Erik Fjellström	Funcionario de oficina, División de Política de Inmigración y Asilo, Ministerio de Justicia, Suecia
Renato Franceschelli	Director de Asuntos Internacionales, Departamento de Libertades Civiles e Inmigración, Ministerio del Interior, Italia
Madeline Garlick	Jefe de la Dependencia de Política y Asistencia Jurídica, Oficina para Europa,

	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Bélgica
Muriel Guin	Jefe de la Unidad B.2 (Asilo), DG de Asuntos de Interior, Comisión Europea
Bernd Hemingway	Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones ante la Unión Europea, Bélgica
Christophe Jansen	Jefe de la Unidad de Relaciones Internacionales, CGRS (Comisión General para Refugiados y Apátridas), Bélgica
Rob Jones	Jefe de Política de Asilo, Agencia de Fronteras del Reino Unido
Henrik Nielsen	Jefe de la Unidad C.1 (Política de Gestión de Fronteras y Retorno), DG de Asuntos de Interior, Comisión Europea
Kris Pollet	Alto Funcionario Jurídico y Político, Consejo Europeo sobre Refugiados y Asilados
David Saville	Jefe del Equipo para la UE, División de Política de Asilo, Agencia de Fronteras del Reino Unido
Diane Schmitt	Jefa de la Unidad B.1 (Inmigración e Integración), DG de Asuntos de Interior, Comisión Europea
Joseph St. John	Director de Políticas y Planificación, Ministerio de Justicia y Asuntos de Interior, Malta
Sanna Sutter	Asesor de alto nivel, Departamento de Migración, Ministerio del Interior, Finlandia
Josette Zerafa	Director de Asuntos de la UE, Ministro de

Justicia y Asuntos de Interior, Malta

- Los funcionarios entrevistados para este estudio hablaron en su calidad de expertos y no necesariamente presentaron la posición de su país, la del actual gobierno o la política de su organización.

ANEXO II: CUESTIONARIO PARA LOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Introducción e instrucciones

El artículo 80 del TFUE establece que la política común sobre asilo e inmigración y su aplicación se regirá por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero;

El presente cuestionario se divide en cuatro secciones: 1) Asuntos institucionales generales, 2) Controles en las fronteras, 3) Asilo y protección, e 4) Inmigración. La finalidad de las preguntas es conocer las opiniones de su Estado miembro u organización o al menos las tendencias existentes en ellos.

Las preguntas sobre el marco institucional se refieren a la importancia del artículo 80 para la UE y los Estados miembros, las herramientas para la solidaridad y el reparto de responsabilidades, y el papel de otros actores internacionales.

Las preguntas de las tres secciones posteriores abordan las implicaciones y ámbito de aplicación de artículo 80 del TFUE (objetivos, finalidades, costes y beneficios), su alcance en lo que se refiere a la relación entre las acciones nacionales, multilaterales y europeas, la posición sobre las medidas de la política actual, las perspectivas de nuevas medidas y las implicaciones tanto presentes como futuras de la aplicación del artículo 80.

1. Marco institucional

1.1 ¿Cuál es la importancia del artículo 80 y su relación con los artículos 77 a 79 del TFUE?

- P1: ¿Se limitan estos principios a los ámbitos y materias mencionados en los artículos 77 a 79 o podrían servir para ampliar la aplicación de estos artículos o tener una aplicación autónoma?
- P2: ¿Constituye el artículo 80 un impedimento para la adopción de legislación de la UE o el establecimiento de programas de la UE si las medidas propuestas no toman en cuenta la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades o no lo hacen de forma suficiente?
- P3: ¿Pueden la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidad utilizarse también a nivel bilateral o multilateral?

1.2 ¿Cuáles son las obligaciones del Estado en virtud del artículo 80 del TFUE?

- P4: ¿Son aplicables estos principios únicamente a la Unión o también a los Estados miembros en materias que formen parte de las políticas de la UE sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, o que puedan afectar a dichas políticas?
- P5: ¿Hasta qué punto considera su Estado miembro que los Estados miembros tienen la obligación de respetar estos principios y de participar o contribuir a su aplicación? ¿Deberían ser la solidaridad y el reparto de responsabilidades voluntarios u obligatorios?

P6: ¿Considera su Estado miembro que la no participación (*de jure* o *de facto*) por parte de un Estado miembro en el reparto de responsabilidades o la solidaridad constituye un incumplimiento de las obligaciones que el TFUE impone a los Estados miembros?

1.3 ¿Qué herramientas pueden garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades?

P7: ¿Cuál de las siguientes herramientas se consideran beneficiosas en general para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades y en qué medida?

- la adopción y aplicación en común de normas y prácticas;
- la solidaridad financiera (directa o indirecta);
- el apoyo central;
- las operaciones centralizadas.

1.4 ¿Cuál es el papel de otros actores internacionales?

P8: ¿Pueden alcanzarse la solidaridad y un reparto más equitativo de responsabilidades por medio de acciones de otros actores internacionales, como el ACNUR y la OIM? ¿Existe un papel para estos actores en la formulación de las políticas de la UE? ¿Hasta qué punto forman parte la solidaridad y el reparto de responsabilidades de las relaciones exteriores de la UE?

2. Controles en las fronteras

2.1 Implicaciones del artículo 80: finalidades y objetivos del reparto equitativo de responsabilidades y de la solidaridad

P9: ¿Considera su Estado miembro desde su propia perspectiva que las responsabilidades relacionadas con la política de fronteras se reparten equitativamente a través de la UE y, de no ser así, significa esto que su Estado miembro debería hacer más o bien menos? (definida «reparto equitativo»)

P10: ¿Cuál es la finalidad del artículo 80 en relación con los controles en las fronteras: la redistribución de costes, la reducción de costes y otras?

P11: ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales beneficios del reparto de cargas en materia de fronteras en general y para su país en particular?

P12: ¿En qué contextos concretos se han observado estos beneficios?

P13: ¿Han sido los beneficios obtenidos por su país financieros, políticos o de otro tipo?

P14: ¿Se obtienen estos beneficios a nivel nacional o para su país en sus acciones a nivel de la UE o los considera beneficios generales para la UE, independientemente de que tengan o no un impacto directo en su país?

P15: ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales costes (no necesariamente financieros) del reparto de cargas en general y para su país en particular?

P16: ¿En qué contextos concretos se han registrado estos costes?

P17: ¿Son los costes que sufraga su país principalmente de carácter, político o de otro tipo?

P18: ¿Se generan estos costes principalmente a nivel nacional o en las acciones de su país a nivel de la UE o los considera costes generales para la UE, independientemente de que tengan o no un impacto directo en su país?

2.2 Ámbito de aplicación del artículo 80, acciones nacionales, bilaterales, multilaterales y de la UE

P19: ¿Considera su Estado miembro que el artículo 80 implica la necesidad de solidaridad a escala de la UE o bien que, debido al principio de subsidiariedad, los Estados miembros que se enfrenten a lo que consideran cargas o responsabilidades poco equitativas deben recurrir, tras haber intentado hacerles frente por sí solos, primero a medidas multilaterales con grupo reducido de Estados miembros voluntarios, de ser posible en cooperación con otras organizaciones internacionales?

P20: ¿Considera su Estado miembro desde una perspectiva institucional que la mejor manera de ofrecer solidaridad es a través de la adopción y aplicación en común de actos legislativos, a través de decisiones del Consejo, a través de agencias como Frontex, a través de la coordinación, a través de la Comisión?

2.3 Medidas de la política actual en materia de controles en las fronteras

P21: ¿Está satisfecho su país hasta ahora con el funcionamiento de Frontex?

P22: ¿Qué medidas de solidaridad de la política actual en materia de controles en las fronteras son satisfactorias para su Estado miembro?

2.4 Perspectivas de nuevas medidas

P23: ¿Cuáles son las necesidades de su Estado miembro en relación con la solidaridad y el reparto de responsabilidades en materia de controles en las fronteras?

P24: ¿Qué opinión tiene su Estado miembro sobre la evolución de los medios (más medios, personal y equipo) y autonomía de Frontex?

2.5 Implicaciones financieras de la solidaridad y el reparto de responsabilidades

- P25: ¿Mantiene su Estado miembro registros específicos de las implicaciones financieras del reparto de las cargas derivadas de los controles en las fronteras?
- P26: En caso afirmativo, ¿cuál es el balance?
- P27: En caso negativo ¿cómo se perciben actualmente las implicaciones financieras de las medidas de solidaridad?
- P28: ¿Está su Estado miembro satisfecho con Frontex, el Fondo para las Fronteras Exteriores y otros mecanismos financieros a nivel de la UE para la gestión de fronteras?
- P29: ¿Qué expectativas tiene su Estado miembro respecto a las implicaciones financieras de la solidaridad y el reparto de responsabilidades en materia de protección de fronteras? ¿Espera usted beneficios netos o pérdidas netas en general?
- P30: ¿Cómo evalúa su Estado miembro los actuales criterios de financiación?
- P31: ¿Qué tanto pesan las implicaciones financieras en la decisión de su país de continuar o evitar determinadas políticas a nivel de la UE en materia de asilo y protección?

3. Asilo

3.1 Implicaciones del artículo 80: finalidades y objetivos del reparto equitativo de responsabilidades y de la solidaridad

- P32: ¿Considera su Estado miembro desde su propia perspectiva que las responsabilidades relacionadas con la política de asilo se reparten equitativamente a través de la UE y, de no ser así, significa esto que su Estado miembro debería hacer más o bien menos?
- P33: ¿Cuál es la finalidad del artículo 80 en relación con el asilo: la redistribución de costes, la reducción de costes y otras?
- P34: ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales beneficios del reparto de cargas en materia de asilo en general y para su país en particular?
- P35: ¿En qué contextos concretos se han observado estos beneficios?
- P36: ¿Han sido los beneficios obtenidos por su país financieros, políticos o de otro tipo?
- P37: ¿Se obtienen estos beneficios a nivel nacional o para su país en sus acciones a nivel de la UE o los considera beneficios generales para la UE, independientemente de que tengan o no un impacto directo en su país?
- P38: ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales costes (no necesariamente financieros) del reparto de cargas en general y para su país en particular?

P39: ¿En qué contextos concretos se han registrado estos costes?

P40: ¿Son los costes que sufraga su país principalmente de carácter, político o de otro tipo?

P41: ¿Se generan estos costes principalmente a nivel nacional o en las acciones de su país a nivel de la UE o los considera costes generales para la UE, independientemente de que tengan o no un impacto directo en su país?

3.2 Ámbito de aplicación del artículo 80, acciones nacionales, bilaterales, multilaterales y de la UE

P42: ¿Considera su Estado miembro que el artículo 80 implica la necesidad de solidaridad a escala de la UE o bien que, debido al principio de subsidiariedad, los Estados miembros que se enfrenten a lo que consideran cargas o responsabilidades poco equitativas deben recurrir, tras haber intentado hacerles frente por sí solos, primero a medidas multilaterales con grupo reducido de Estados miembros voluntarios, de ser posible en cooperación con otras organizaciones internacionales?

P43: ¿Considera su Estado miembro desde una perspectiva institucional que la mejor manera de ofrecer solidaridad es a través de la adopción y aplicación en común de actos legislativos, a través de decisiones del Consejo, a través de agencias como Frontex, a través de la coordinación, a través de la Comisión?

3.3 Medidas de solidaridad de la política actual en materia de asilo y protección

P44: ¿Está satisfecho su país hasta ahora con el funcionamiento de la OEAA?

P45: ¿Qué medidas de solidaridad de la política actual en materia de asilo y protección son satisfactorias para su Estado miembro?

3.4 Perspectivas de nuevas medidas

P46: El Plan en materia de política de asilo señala que existen diferencias en el porcentaje de refugiados reconocidos que son resultado de las divergencias en las prácticas, a pesar de un cierto grado de armonización legislativa. ¿Está dispuesto su Estado miembro a considerar medidas de solidaridad en el caso del examen de solicitudes, como el tratamiento conjunto? De ser así, ¿por qué?, y de no serlo, ¿por qué no y qué grado de solidaridad sería aceptable en este ámbito?

P47: ¿Qué grado de solidaridad considera adecuado su Estado miembro en relación con la propuesta de reasentamiento?

P48: ¿Considera adecuado su Estado miembro añadir al Reglamento de Dublín (que no pretende ser un sistema de reparto de responsabilidades) un sistema de reparto de cargas? ¿Debería contemplar dicho sistema el traslado de solicitantes de asilos o de personas que gocen de protección? De ser así,

¿qué criterios desearía su país: qué tan voluntarios (u obligatorios) deberían ser para los interesados y los Estados miembros?

P49: ¿Hasta qué punto le preocupa a su Estado miembro que la extensión de la solidaridad y el reparto de responsabilidades haga que la UE y su país en particular resulten un destino más (o menos) atractivo para los solicitantes de asilo, es decir, que el reparto de mecanismos por medio de cualquier mecanismo (traslado, medidas financieras, tratamiento conjunto) aumente la carga a repartir o la carga y el papel de su país?

3.5 Implicaciones financieras de la solidaridad y el reparto de responsabilidades

P50: ¿Mantiene su Estado miembro registros específicos de las implicaciones financieras del reparto de las cargas derivadas del asilo y la protección (gastos, ingresos o ahorros)?

P51: En caso afirmativo, ¿cuál es el balance?

P52: En caso negativo ¿cómo se perciben actualmente las implicaciones financieras de las medidas de solidaridad?

P53: ¿Está su Estado miembro satisfecho con el actual Fondo Europeo para los Refugiados y otros mecanismos financieros a nivel de la UE para el asilo y la protección?

P54: ¿Qué expectativas tiene su Estado miembro respecto a las implicaciones financieras de la solidaridad y el reparto de responsabilidades en materia de asilo y protección? ¿Espera usted beneficios netos o pérdidas netas en general?

P55: ¿Se han adoptado, propuesto o planteado medidas concretas que su Estado miembro considere que pueden generar beneficios o pérdidas financieras para su presupuesto?

P56: ¿Cómo evalúa su Estado miembro los actuales criterios de financiación?

P57: ¿Qué tanto pesan las implicaciones financieras en la decisión de su país de continuar o evitar determinadas políticas a nivel de la UE en materia de asilo y protección?

4. Inmigración: visados, condiciones de entrada y residencia, derechos de los nacionales de terceros países, lucha contra la inmigración y residencia ilegales, incluida la expulsión y repatriación de residentes ilegales, lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños

4.1 Implicaciones del artículo 80: finalidades y objetivos del reparto equitativo de responsabilidades y de la solidaridad

P58: ¿Considera su Estado miembro desde su propia perspectiva que las responsabilidades relacionadas con la política de inmigración se reparten

equitativamente a través de la UE y, de no ser así, significa esto que su Estado miembro debería hacer más o bien menos?

- P59: ¿Cuál es la finalidad del artículo 80 en relación con los ámbitos antes mencionados de la política de inmigración: la redistribución de costes, la reducción de costes y otras?
- P60: ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales beneficios del reparto de cargas en materia de inmigración en general y para su país en particular?
- P61: ¿En qué contextos concretos se han observado estos beneficios?
- P62: ¿Han sido los beneficios obtenidos por su país financieros, políticos o de otro tipo?
- P63: ¿Se obtienen estos beneficios a nivel nacional o para su país en sus acciones a nivel de la UE o los considera beneficios generales para la UE, independientemente de que tengan o no un impacto directo en su país?
- P64: ¿Cuáles han sido hasta ahora los principales costes (no necesariamente financieros) del reparto de cargas en general y para su país en particular?
- P65: ¿En qué contextos concretos se han registrado estos costes?
- P66: ¿Son los costes que sufraga su país principalmente de carácter, político o de otro tipo?
- P67: ¿Se generan estos costes principalmente a nivel nacional o en las acciones de su país a nivel de la UE o los considera costes generales para la UE, independientemente de que tengan o no un impacto directo en su país?

4.2 Ámbito de aplicación del artículo 80, acciones nacionales, bilaterales, multilaterales y de la UE

- P68: ¿Considera su Estado miembro que el artículo 80 implica la necesidad de solidaridad a escala de la UE o bien que, debido al principio de subsidiariedad, los Estados miembros que se enfrenten a lo que consideran cargas o responsabilidades poco equitativas deben recurrir, tras haber intentado hacerles frente por sí solos, primero a medidas multilaterales con grupo reducido de Estados miembros voluntarios, de ser posible en cooperación con otras organizaciones internacionales?
- P69: ¿Considera su Estado miembro desde una perspectiva institucional que la mejor manera de ofrecer solidaridad es a través de la adopción y aplicación en común de actos legislativos, a través de decisiones del Consejo, a través de agencias como Frontex y la OEAA, a través de la coordinación, a través de la Comisión?

4.3 Medidas de solidaridad de la política actual de inmigración

P70: ¿Qué medidas de solidaridad de la política actual en materia de inmigración son satisfactorias para su Estado miembro?

4.4 Perspectivas de nuevas medidas

P71: ¿Cuáles son las necesidades de su Estado miembro en relación con la solidaridad y el reparto de responsabilidades en materia de inmigración?

P72: ¿Qué opina su Estado miembro del desarrollo del Fondo Europeo de Integración y del Fondo Europeo para el Retorno en lo referente a sus medios y autonomía?

4.5 Implicaciones financieras de la solidaridad y el reparto de responsabilidades

P73: ¿Mantiene su Estado miembro registros específicos de las implicaciones financieras del reparto de las cargas derivadas de la inmigración (gastos, ingresos o ahorros)?

P74: En caso afirmativo, ¿cuál es el balance?

P75: En caso negativo ¿cómo se perciben actualmente las implicaciones financieras de las medidas de solidaridad?

P76: ¿Está satisfecho su Estado miembro con el Fondo Europeo de Integración, el Fondo Europeo para el Retorno y otros mecanismos a nivel europeo relacionados con los ámbitos antes mencionados de la política de inmigración?

P77: ¿Qué expectativas tiene su Estado miembro respecto a las implicaciones financieras de la solidaridad y el reparto de responsabilidades en materia de inmigración? ¿Espera usted beneficios netos o pérdidas netas en general?

P78: ¿Se han adoptado, propuesto o planteado medidas concretas que su Estado miembro considere que pueden generar beneficios o pérdidas financieras para su presupuesto?

P79: ¿Cómo evalúa su Estado miembro los actuales criterios de financiación?

P70: ¿Qué tanto pesan las implicaciones financieras en la decisión de su país de continuar o evitar determinadas políticas a nivel de la UE en materia de asilo y protección?

ANEXO III: CUESTIONARIO PARA LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades del artículo 80 del TFUE

El artículo 80 del TFUE establece que la política común de la Unión sobre control de fronteras, asilo e inmigración, así como su aplicación se regirá por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero;

La cuestión de la solidaridad y el reparto equitativo de fronteras se plantea con frecuencia, en particular para los Estados miembros que tienen fronteras al este y al sur de la Unión Europea. Debido a la inexistencia de controles en las fronteras interiores, los inmigrantes – tanto legales como ilegales– pueden circular libremente una vez que se encuentran dentro de la UE. Las deficiencias en las fronteras exteriores o las medidas unilaterales, como las regularizaciones masivas, tienen consecuencias para el resto de la Unión Europea. La acción concertada y el reparto de cargas tienen sus causas.

El estudio encargado por el Departamento Temático «Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales» de la DG IPOL del Parlamento Europeo intenta examinar las implicaciones y perspectivas del nuevo artículo 80 y avanzar ideas sobre posibles modalidades de aplicación para dar cumplimiento al principio de solidaridad.

A. Problemas institucionales para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades

- El artículo 80 del TFUE es aplicable a todos los ámbitos de inmigración, asilo y control de fronteras mencionados en los artículos 77 a 79.
 - ¿Se limitan estos principios a los ámbitos y materias mencionados en los artículos 77 a 79 o podrían servir para ampliar la aplicación de estos artículos?
 - ¿Son aplicables estos principios únicamente a la Unión o también a los Estados miembros en materias que formen parte de las políticas de la UE sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, o que puedan afectar a dichas políticas?
- ¿Qué herramientas pueden utilizarse para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades? En la bibliografía actual se avanzan diversas propuestas:
 - aplicación en común de normas o prácticas
 - solidaridad financiera (directa o indirecta)
 - apoyo central
 - operaciones centralizadas.

¿Cuál de ellas podría ser útil para la UE?

- ¿Hasta qué punto tienen los Estados miembros la obligación de respetar estos principios y de participar o contribuir a su aplicación? ¿Deberían ser la solidaridad y

el reparto de responsabilidades voluntarios u obligatorios? ¿Qué viabilidad tienen, en su opinión, estas opciones?

- ¿Cuáles son las herramientas más prometedoras a nivel de la UE para garantizar la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades?
 - los instrumentos legislativos
 - el uso de agencias
 - la financiación de programas
- ¿Cuál puede ser el papel de otros actores internacionales (OIM, ACNUR, ONG) en el ámbito de la inmigración y el asilo para contribuir a una mayor solidaridad y un reparto de responsabilidades más equitativo?

B- Ámbitos políticos concretos

- ¿Qué oportunidades y necesidades de solidaridad y reparto de responsabilidades observa usted en los siguientes ámbitos de las políticas contempladas en el TFUE?
 - Política de visados y documentos
 - Control y gestión de las fronteras exteriores
 - Procedimientos de asilo y protección subsidiaria
 - Acogida de solicitantes de asilo y de protección subsidiaria
 - Cooperación exterior en materia de asilo y protección subsidiaria y temporal
 - Medidas provisionales en caso de afluencia repentina
 - Entrada, residencia, residencia de larga duración, reunificación familiar, derechos de los NTP
 - Prevención de la inmigración ilegal
 - Política de expulsión y repatriación
 - Lucha contra la trata de seres humanos
 - Políticas de integración

C. Aspectos financieros

- ¿Cuáles son, en su opinión, las necesidades financieras de las políticas de fronteras, asilo o inmigración? ¿Se necesita un nuevo planteamiento basado en la solidaridad y el reparto de responsabilidades?

D. Otros problemas

- ¿Existen otros problemas que quiera señalar?

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES






DEPARTAMENTO TEMÁTICO

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

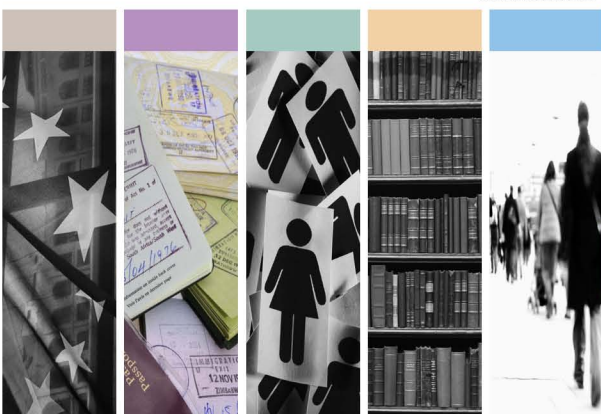
Áreas temáticas

-  Asuntos Constitucionales
-  Justicia, Libertad y Seguridad
-  Igualdad de Género
-  Asuntos Jurídicos y Parlamentarios
-  Peticiones

Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS:
iStock International Inc.



ISBN