

# Anàlisi del Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea

**Magda Ennaji Térmens**

Treball de fi de màster  
Màster Universitari en Integració Europea  
2024

PREMI LLEGAT  
PASQUAL  
MARAGALL  
2024

# Anàlisi del Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea

**Magda Ennaji Térmens**

Treball de fi de màster  
Màster Universitari en Integració Europea  
21 de juny de 2024

**RESUM:** Aquest treball s'enfoca a analitzar el nou Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea, centrant-me en dos punts principals: el procés negociador i els factors que han donat lloc a l'adopció del nou marc jurídic, i l'estudi de les disposicions normatives més controvertides i que susciten preocupació entre ONG, experts i activistes, pel seu enfocament securitzador de les fronteres exteriors de la Unió Europea, en comptes de basar-se en la protecció dels drets humans, i que poden ocasionar a la pràctica possibles violacions del Dret Internacional i del Dret Europeu, especialment del Dret d'asil.

**RESUMEN:** Este trabajo se enfoca a analizar el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea, centrándome en dos puntos principales: el proceso negociador y los factores que han dado lugar a la adopción del nuevo marco jurídico, y el estudio de las disposiciones normativas más controvertidas y que suscitan preocupación entre ONG, expertos y activistas, por su enfoque securitzador de las fronteras exteriores de la Unión Europea, en vez de basarse en la protección de los derechos humanos, y que pueden ocasionar a la práctica posibles violaciones del Derecho Internacional y del Derecho Europeo, especialmente del Derecho de asilo.

**ABSTRACT:** This academic paper focuses on analysing the new EU Pact on Migration and Asylum, examining two main points: the negotiation process and the factors that have led to the adoption of the new legal framework, and the study of the most controversial normative provisions that raise concerns among NGO, experts and activists for their securitising approach of the EU's external borders, instead of being based on the protection of human rights, and which may in practice lead to possible violations of International Law and European Law, especially the right to asylum.

**PARAULES CLAU:** Dret d'asil; Refugiat; Migració; Protecció internacional; Sol·licitant de protecció internacional; Legislació europea; Nou marc jurídic; Pacte sobre Migració i Asil de la UE.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de Asilo; Refugiado; Migración; Protección internacional; Solicitante de protección internacional; Legislación europea; Nuevo marco jurídico; Pacto sobre Migración y Asilo de la UE.

**KEYWORDS:** Asylum law; Refugee; Migration; International protection; Applicant for international protection; European legislation; New legal framework; EU Pact on Migration and Asylum.

# Índex

Abreviacions .....	5
1. Introducció .....	6
2. El dret d'asil .....	8
<b>2.1. La Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2. El Dret d'asil a la UE</b> .....	<b>10</b>
2.2.1. Antecedents jurídics de la política d'asil de la UE .....	11
3. El procés que ha portat a l'adopció del nou marc jurídic sobre migració i asil de la unió europea .....	13
<b>3.1. Motivacions del nou marc jurídic</b> .....	<b>13</b>
<b>3.2. La Proposta de la Comissió Europea de l'any 2020</b> .....	<b>18</b>
<b>3.3. El procés negociador</b> .....	<b>21</b>
4. El nou pacte sobre migració i asil de la unió europea .....	24
<b>4.1. Procediment fronterer</b> .....	<b>26</b>
4.1.1. Procediment de sol·licitud de protecció internacional .....	29
<b>4.2. El mecanisme de solidaritat</b> .....	<b>32</b>
<b>4.3. L'instrument de crisi</b> .....	<b>35</b>
<b>4.4. Implementació del nou marc jurídic</b> .....	<b>38</b>
5. Conclusions .....	41
6. Bibliografia .....	44
7. Annexos .....	56
<b>ANNEX I:</b> Entrevista per correu electrònic a Amnistia Internacional Catalunya .....	56
<b>ANNEX II:</b> Entrevista per correu electrònic al Sr. Cubells, director del Serveis d'Immigració i Refugi de l'Ajuntament de Barcelona .....	63
<b>ANNEX III:</b> Entrevista amb la Dra. Mariona Illamola Dausà .....	66

# Abreviacions

**ACNUR:** Alt Comissariat de les Nacions Unides per als Refugiats

**CEDH:** Conveni Europea de Drets Humans

**CDFUE:** Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea

**DUDH:** Declaració Universals de Drets Humans

**FRA:** Agència de Drets Fonamentals de la Unió Europea

**OHCHR:** Comitè de Drets Humans de l'Organització de les Nacions Unides

**ONG:** Organització no governamental

**TEDH:** Tribunal Europeu de Drets Humans

**TFUE:** Tractat de Funcionament de la Unió Europea

**TJUE:** Tribunal de Justícia de la Unió Europea

**UE:** Unió Europea

# 1. Introducció

Arran de l'anomenada 'crisi migratòria' dels anys 2015-2016 a Europa, la capacitat de resposta de la Unió Europea va fer fallida, a causa que els mecanismes que regulaven l'entrada a les fronteres exteriors van resultar insuficients, en considerar-se el resultat d'un ampli fracàs del Sistema Europeu Comú d'Asil i, en particular, del Reglament de Dublín.

Conseqüentment, les institucions europees, pressionades pels estats membres més afectats pels fluxos migratoris, van iniciar un procés de reforma de les actuals normes de la política migratòria i d'asil de la Unió Europea. L'any 2016, i altre cop al 2020 amb el Pacte sobre Migració i Asil, la Comissió Europea va proposar un marc legislatiu europeu comú per a la gestió de la migració i l'asil.

Tot i així, les negociacions han estat lentes degut a diversos factors. En primer lloc, la creixent politització de les polítiques de migració, a causa del ressorgiment de partits populistes d'extrema dreta en molts països europeus que han focalitzat el seu discurs en l'antimigració, cosa que ha motivat que partits de dreta populistes, preocupats per la pèrdua de vots i poder, hagin endurit el seu discurs en la mateixa direcció. Aquest context polític també ha provocat que els països on governa l'extrema dreta (Polònia i Hongria) s'oposessin a la majoria de disposicions, especialment al mecanisme de solidaritat obligatori. En segon lloc, les divisions entre els estats membres, especialment entre el grup 'Visegrád', el grup 'MED5' i els països del nord, atès que és una matèria especialment sensible per als interessos estatals.

El desbloqueig de les negociacions no es va produir fins a finals del 2023, amb la Presidència espanyola al Consell, a conseqüència de la pressió política per les eleccions europees del 9 de juny del 2024, amb el temor del creixement dels partits polítics populistes de dreta i d'extrema dreta al nou hemicicle. I finalment, es va adoptar formalment pel Consell el 14 de maig de 2024.

Altrament, el nou Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea ha estat molt criticat per les ONG en defensa dels drets humans, professors, experts, autors i activistes, ja que el consideren contrari als drets humans, particularment pel que fa als drets dels sol·licitants de protecció internacional, i que s'ha fonamentat en la securització de les fronteres exteriors de la Unió Europea i no en un enfocament basat en la protecció dels drets humans. Especialment, preocupa que el nou marc legislatiu provoqui detencions de llarga durada, així com detencions arbitràries, actuacions de les autoritats nacionals discriminatòries o el que creuen que són expulsions il·legals, entre d'altres, i, en conjunt, que posi en risc violacions als drets humans, al Dret Internacional i al Dret Europeu, particularment al Dret d'asil.

L'objectiu d'aquest treball és l'anàlisi de dos punts principals: el procés negociador i els factors que han donat lloc a l'adopció del nou marc jurídic, i l'estudi de les disposicions normatives més controvertides i que susciten preocupació. Per dur a terme aquest objectiu l'estudi s'estructura en tres punts.

Un primer punt introductori que es basa en els conceptes relacionats amb el Dret d'asil, on exposo el marc jurídic internacional i europeu, centrant-me en la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951, i els antecedents jurídics de la política d'asil a la Unió Europea.

En un segon punt, examino el procés que ha portat a l'adopció del nou marc jurídic, especialment l'anomenada 'crisi migratòria' dels anys 2015 i 2016, però també fent èmfasi en el procés negociador, incloent-hi la proposta de l'any 2020, i quins han estat els factors determinants per a les negociacions i els canvis legislatius adoptats.

I, en el darrer punt, analitzo les disposicions legislatives més controvertides i més rellevants del nou Pacte de Migració i Asil de la UE, focalitzant-me en aquelles que poden afectar amb major proporció als sol·licitants de protecció internacional.

Respecte a la metodologia utilitzada, el treball reflecteix una àmplia recerca bibliogràfica, a més d'un estudi doctrinal i normatiu, amb el suport d'entrevistes a experts en la matèria.

## 2. El dret d'asil

Segons l'Alt Comissariat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR), el sol·licitant d'asil és aquell en busca de protecció internacional, tant si la seva sol·licitud és per l'estatus de refugiat o l'estatus de protecció complementària s'estigui processant o si no ho ha sol·licitat, però té pensat fer-ho.<sup>1</sup> És important tenir en compte que, si bé tota persona refugiada té dret a l'asil, no totes les persones a les quals un estat concedeix aquest dret són refugiats.

L'asil es refereix a la protecció que un estat atorga a un migrant que el sol·licita, ja sigui per ser reconegut com a refugiat, segons la definició de temor fundat (vegeu punt 2.1.), o per trobar-se en altres circumstàncies que li generen un perjudici greu o irreparable. Aquest compromís de protecció s'estableix en la legislació interna de l'estat o en un Tractat Internacional, més enllà de la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951. Exemples de situacions que poden donar lloc al Dret d'asil podrien ser l'esclavitud, les tortures, les desaparicions forçades o les víctimes de tràfic de persones sotmeses a explotació sexual<sup>2</sup>. Cal destacar que, si bé moltes de les persones que es troben en aquestes situacions també són considerades refugiades (per fugir per raons identitàries o sofrir tortures per la seva raça o religió), no és un requisit indispensable per a rebre la protecció de l'asil.

El Dret d'asil és un dret reconegut pel Dret Internacional, recollit com a dret fonamental en l'article 14 de la Declaració Universal dels Drets Humans (d'ara endavant DUDH). Es regula a la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951 i, és desenvolupat més extensament en el seu protocol, el Protocol de Nova York de 1967.

### 2.1. La Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951

Quan va acabar la Primera Guerra Mundial el fenomen dels refugiats va començar a ser una preocupació internacional. En el marc de la Societat de les Nacions, creada pel Tractat de Versalles de 1919 per establir la pau una vegada finalitzada la Primera Guerra Mundial, comencen a desenvolupar-se els primers convenis sobre refugiats però sense grans repercussions per la seva incapacitat d'afrontar el problema de forma global<sup>3</sup>. De tots els convenis elaborats durant aquella època només cal destacar la Convenció de 28 d'octubre de 1933 sobre 'La condició de refugiats russos, armenis i assimilables', ja que és la primera vegada que es reconeix l'obligació del principi de no-devolució<sup>4</sup>, principi fonamental del Dret Internacional.

1 UNHCR. 'Asylum-Seekers', últim accés 11 de març de 2024, <https://www.unhcr.org/asylum-seekers>

2 Güell, Sonia, *host*. 'Migración irregular, personas refugiadas, derecho de asilo ¿es todo lo mismo?' ¿Qué pasa en el mundo? Respuestas jurídicas a problemas globales de hoy, Podcast, octubre de 2021. [https://open.spotify.com/episode/3BSzGvt7h548ewGCB-Wm116?si=v\\_fVOz6iT02ABU9pV-MY5g](https://open.spotify.com/episode/3BSzGvt7h548ewGCB-Wm116?si=v_fVOz6iT02ABU9pV-MY5g).

3 UNIR. 'La Convención de Ginebra de 1951 y el estatuto del refugiado', últim accés 12 de març de 2024, <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/convencion-ginebra-1951-estatuto-refugiado/>.

4 Pérez Barahona, Sergio. 'El estatuto de 'refugiado' en la Convención de Ginebra de 1951', Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), n.º 1 (1 de novembre de 2003): 225, p. 229, <https://doi.org/10.18172/redu.3840>.



Arran de la Segona Guerra Mundial, hi ha un augment exponencial de refugiats que concerneix la comunitat internacional i intenten buscar solucions a través de la redacció de directrius, lleis i convencions amb l'objectiu de protegir els drets humans fonamentals i unificar el tractament de les persones forçades a fugir de conflictes i persecucions<sup>5</sup>. És llavors quan, el 1946, les Nacions Unides constitueix l'Organització Internacional per als Refugiats, que tres anys més tard esdevindria l'Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR)<sup>6</sup>. Així mateix, el juliol de 1951 i continuant amb aquesta nova tendència política, s'adopta la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats, que entraria en vigor l'any 1954, i que consolida i amplia en un sol text codificat les convencions anteriors convertint-se en l'instrument més complet i detallat sobre els drets de les persones refugiades en l'àmbit internacional.

La Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951 (d'ara endavant la Convenció de Ginebra de 1951), conté els principis bàsics en la protecció dels drets dels refugiats. Així mateix, és de rellevància destacar que a l'article 1 de la Convenció es defineix 'persona refugiada' de la següent manera:

(...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

Aquesta definició de refugiat alguns autors la consideren de caràcter individualista, ja que en cap moment es fa referència al Dret d'asil i, per tant, no se'n deriva un deure del Dret Internacional per als estats que garanteixi el Dret d'asil a tot estranger que el sol·liciti<sup>7</sup>, ni proporciona a l'individu un dret subjectiu a l'asil<sup>8</sup>, sinó que és una competència sobirana de cada estat.

A banda d'això, és rellevant destacar l'art. 33 sobre el principi de no-devolució que estableix que cap individu podrà ser expulsat o retornat a un territori on la seva vida o llibertat corri perill a causa de la seva raça, religió, nacionalitat o pertinença a un determinat grup social, o per les seves opinions polítiques. Malgrat això, no és de caràcter absolut, és a dir, es preveuen dos límits al principi: en cas de raons de seguretat nacional o d'ordre públic<sup>9</sup>.

L'instrument jurídic també determina les normes bàsiques respecte al tracte a les persones refugiades, incloent-hi garantir un estatut personal que es regirà per la llei del seu país de domicili (art. 12), accés lliure als tribunals (art. 16), dret a la no discriminació (art. 3 i 5), dret a l'habitatge, dret a una feina digne (art. 17) i dret a l'educació (art. 22), per tal de poder

5 ACNUR. 'La Convención de 1951', últim accés 12 de març de 2024, <https://www.acnur.org/convencion-de-1951>.

6 UNIR. 'La Convención de Ginebra de 1951 y el estatuto del refugiado', últim accés 12 de març de 2024, <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/convencion-ginebra-1951-estatuto-refugiado/>.

7 Martín y Pérez de Nanclares, J. 'La inmigración y el asilo en la Unión Europea', Ed. Colex, Madrid, 2002, p. 109.

8 *Ibidem* Pérez Barahona. 'El estatuto de 'refugiado' en la Convención de Ginebra de 1951', p. 232

9 *Ibidem* UNIR. 'La Convención de Ginebra de 1951 y el estatuto del refugiado'.

viure de manera independent en condicions dignes<sup>10</sup>. Així mateix, delimita les obligacions jurídiques tant dels estats que formen part de la Convenció de Ginebra de 1951, com dels refugiats en els països d'acollida.

Per acabar, cal destacar que La Convenció de Ginebra de 1951 es va caracteritzar per dos límits molt marcats: un límit temporal, que determinava que només es podien beneficiar de la condició de refugiat aquells que ho fossin per conseqüència de fets anteriors a l'1 de gener de 1951, i un límit territorial que especificava només donar protecció a refugiats procedent d'Europa. Tot i així, els líders mundials de seguida van comprovar que els refugiats no era una qüestió transitòria i l'any 1967 es va firmar el Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats de Nova York que abolia els dos límits.

## 2.2. El Dret d'asil a la Unió Europea

A la pàgina web oficial de la Comissió Europea defineixen sol·licitant d'asil com “una persona que sol·licita protecció contra la persecució o danys greus en un país diferent del seu i que espera una decisió sobre la sol·licitud de l'estatut del refugiat en virtut dels instruments internacionals i nacionals pertinents”. I especifica que en el context de la Unió Europea (d'ara endavant, UE) un sol·licitant d'asil és “un nacional d'un país tercer o apàtrida, que ha presentat una sol·licitud de protecció en virtut de la Convenció i el Protocol sobre els refugiats de Ginebra respecte de la qual encara no s'ha adoptat una decisió definitiva”<sup>11</sup>.

El Dret d'asil està establert a l'article 18 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE 2007 (d'ara endavant, CDFUE), on s'especifica que es garantirà el respecte a les normes de la Convenció de Ginebra de 1951 i el Protocol de 1967 sobre l'Estatut dels Refugiats i en conformitat amb el Tractat de la UE i el Tractat de Funcionament de la UE (d'ara endavant TFUE). A més a més, l'article 19 de la CDFUE protegeix els casos de devolució, expulsió i extradició, prohibint les expulsions col·lectives i les devolucions, expulsions o extradicions d'individus que en el seu estat d'origen corrin un risc greu de ser sotmesos a la pena de mort, tortures o altres penes, o a tractes inhumans o degradants. Altrament, també està recollit als articles 67.2 i 78 del TFUE.

El Parlament Europeu, en la seva web oficial, determina que l'objectiu de la UE en matèria de política d'asil és establir una política comuna de protecció internacional amb garanties i d'acord amb la Convenció de Ginebra de 1951 i el seu Protocol de 1967<sup>12</sup>.

Tanmateix, la Comissió Europea, en la seva web oficial, destaca diferents punts a comentar. Primerament, es refereix a la UE com un espai de protecció per les persones que fugen de persecució o greus danys al seu país d'origen i, on, gràcies a la lliure circulació i l'eliminació de fronteres visibles, els seus estats membres comparteixen els mateixos valors fonamentals i

<sup>10</sup> *Ibidem* ACNUR. 'La Convención de 1951'.

<sup>11</sup> Comissió Europea. 'Asylum Seeker', últim accés 11 de març de 2024, [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-seeker\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-seeker_en)

<sup>12</sup> Parlament Europeu. 'La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea', 30 de setembre de 2023, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>

una estratègia unificada per garantir la màxima protecció als refugiats. D'altra banda, també subratlla que tots els països de la UE estan obligats a acollir els sol·licitants d'asil de manera "digna i garantint que rebin un tracte just i que el seu cas s'examini seguint normes uniformes", i que el procediment ha de ser "just, eficaç a tota la UE i impermeable als abusos". Així mateix, la Comissió Europea considera que independentment de l'estat membre on se sol·liciti l'asil el resultat sempre haurà de ser el mateix<sup>13</sup>.

Cal destacar l'article 80 del TFUE sobre la responsabilitat compartida dels estats membres que especifica que les polítiques d'asil de la UE, així com la seva execució, es regiran pel principi fonamental de solidaritat i repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els estats membres. En aquest sentit, cada vegada que s'adoptin actes de la UE en virtut d'aquesta política, aquests contindran mesures específiques per a garantir l'aplicació efectiva d'aquest principi.

Finalment, s'ha de tenir en compte el Conveni de Dublín de 1990, que és una llei europea que determina els mecanismes i requisits que s'han de seguir per definir quin estat membre és el responsable de la sol·licitud d'asil de qualsevol persona en territori europeu. El seu objectiu principal recau en l'harmonització del procediment per evitar, per una banda, que un mateix individu sol·liciti asil en diferents països europeus a la vegada, i per l'altra banda, que existeixin contradiccions en les resolucions de les diverses sol·licituds<sup>14</sup>.

Actualment, ha estat actualitzat en una última versió anomenada Dublín III, en vigor des de l'any 2013, on s'estableixen els criteris principals per a la determinació de l'estat membre responsable de la sol·licitud: en primer lloc, es prioritzen vincles familiars o culturals del sol·licitant amb el país que haurà de fer la tramitació i, en segon lloc, també es té en compte si el sol·licitant disposa d'un visat o permís de residència en un estat membre o al país per on ha accedit a territori europeu de forma legal o il·legal<sup>15</sup>.

### 2.2.1. Antecedents jurídics de la política d'asil de la UE

La política d'asil es va preveure per primera vegada en el Tractat de Maastricht de 1993 de forma intergovernamental, però no va ser fins l'any 1999, amb el Tractat d'Amsterdam, que es va establir un mecanisme institucional especial per legislar específicament la matèria d'asil.

L'any 1999 es va adoptar el Programa Tampere, que va anunciar l'inici del Sistema Europeu Comú d'Asil i van conduir a l'adopció de diverses lleis de la UE a través de programes quinquennals per al desenvolupament de la política d'immigració i asil. El programa Tampere incorporava un tracte just als nacionals de tercers països, una política de gestió dels fluxos migratoris i una dimensió exterior de les polítiques migratòries (cooperació per a lluitar contra la immigració irregular i el tràfic de persones). A més, el Programa Tampere

---

13 Comissió Europea. 'Common European Asylum System', últim accés 12 de març de 2024, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en)

14 eACNUR. 'Convenio de Dublín: qué es', últim accés 14 de març de 2024, [https://eacnur.org/es/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst](https://eacnur.org/es/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst)

15 *Ibid.*

identificava objectius polítics més concrets que van ajudar a donar l'impuls polític necessari per al desenvolupament d'aquestes noves polítiques<sup>16</sup>.

Entre 1999 i 2005 es van adoptar sis instruments legislatius que establien normes mínimes en matèria d'asil: el Reglament Eurodac, la Directiva sobre protecció temporal, la Directiva sobre acolliment dels sol·licitants d'asil, el Reglament de Dublín que substitueix al Conveni de Dublín de 1990, la Directiva sobre requisits i la Directiva sobre procediments d'asil.

Després del Programa Tampere, es van dur a terme el Programa de la Haia l'any 2005 i el Programa d'Estocolm el 2010. Aquests programes eren molt detallats i van aplanar el camí pas a pas per al desenvolupament de polítiques en els cinc anys següents<sup>17</sup>.

Amb el Tractat de Lisboa de 2007, que va entrar en vigor l'any 2009, es passa d'unes normes mínimes que han de complir tots els estats membres en matèria d'asil, al desenvolupament d'un sistema comú que conté estatuts i procediments uniformes<sup>18</sup>. Tot i així, la situació dels estats membres continuava sent molt diferent entre ells i el nivell de protecció encara no era prou elevat, això va donar lloc al Pla Estratègic d'Asil de la Comissió Europea, publicat al juny de 2008, que establia les bases per a l'establiment d'un sistema de normes de protecció comunes i uniformes. A més d'aquest pla, la Comissió Europea va proposar un conjunt de legislació revisada de la UE en matèria d'asil, finalitzada l'any 2013. Les innovacions incloïen, entre altres coses, la creació d'una Oficina Europea de Suport a l'Asil, destinada a fer costat als estats membres en l'aplicació de la legislació de la UE en matèria d'asil i a millorar la cooperació pràctica.

L'any 2015 s'implementa l'Agenda Europea de Migració, que pretén lluitar contra les xarxes delictives de traficants i salvar vides a la mar, fomentar la solidaritat entre estats i l'activació d'un mecanisme de reubicació, crear un règim de reassentament des de tercers estats i la cooperació amb tercers països per a abordar la immigració des del seu origen. L'Agenda Europea de Migració no va aconseguir superar l'obstacle de les profundes divisions polítiques entre els estats membres referents als diferents punts de vista i als diferents interessos, especialment pel que fa al mecanisme de solidaritat i al repartiment equitatiu de responsabilitats. Malgrat aquests reptes, l'Agenda va aportar alguns avanços en àmbits com la cooperació amb els països d'origen i els tercers països de trànsit, el reforç dels controls fronterers i la creació de l'Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes (Frontex).

---

16 Tsourdi, Evangelia Lilian i De Bruycker, Philippe. 'The Evolving EU Asylum and Migration Law', en Research Handbook on EU Migration and Asylum Law (Edward Elgar Publishing, 2022), 1-55, p. 2, <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781786439635/book-part-9781786439635-7.xml>

17 De Bruycker, Philippe. 'The New Pact on Migration and Asylum: What It Is Not and What It Could Have Been – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 21 de maig de 2024, par. 3, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>

18 Íbidem Parlament Europeu. 'La política de asilo, Fichas temáticas sobre la Unión Europea'.

# 3. El procés que ha portat a l'adopció del nou marc jurídic sobre migració i asil de la unió europea

L'any 2016, i després de l'anomenada 'crisi' migratòria amb arribades a gran escala de persones a les fronteres exteriors de la UE, es va posar de manifest que es necessitava un sistema d'asil eficaç i eficient, capaç de garantir un repartiment just i sostenible de la responsabilitat entre els estats membres, de proporcionar unes condicions d'acolliment suficients i dignes, de tramitar amb rapidesa i eficàcia les sol·licituds d'asil presentades i de garantir la qualitat de les decisions adoptades perquè els qui necessitin protecció internacional l'obtinguin efectivament. Així doncs, la Comissió Europea va proposar remodelar les normes en matèria de migracions i asil, reformant el Sistema Europeu Comú d'Asil i el Reglament de Dublín<sup>19</sup>.

## 3.1. Motivacions del nou marc jurídic

Entre l'any 2015 i l'any 2016 més de 2,3 milions de persones<sup>20</sup> van creuar les fronteres exteriors de la UE a causa de l'escalada de diferents conflictes bèl·lics a l'Orient Mitjà, especialment amb l'esclat de la guerra a Síria, 'l'Hivern Àrab' que va portar al domini territorial i militar de l'Estat Islàmic a la regió, i el fet que Egipte, Jordània i el Líban, van deixar d'acceptar sol·licituds d'asil a persones provinents de Síria. Aquest fenomen es va anomenar 'crisi migratòria'.

Durant el punt més àlgid d'aquesta 'crisi' el nombre de sol·licitants d'asil a Europa va arribar als 1,2 milions<sup>21</sup>. Si aquesta xifra la comparem amb dades dels últims dos anys, l'any 2022 la UE va rebre 965.665 sol·licituds d'asil<sup>22</sup> i l'any 2023 1.048.880<sup>23</sup>, el nombre més alt des del 2015-2016. L'any 2023 els sirians van presentar el major nombre de sol·licituds, i els afganesos van ser el segon grup amb més sol·licituds, encara que amb un nombre significativament menor que l'any anterior<sup>24</sup>. També es va observar un augment de les sol·licituds palestines cap a finals d'any.

Tot i que la UE qualifiqués de 'crisi' la gran aflluència de fluxos migratoris i de sol·licituds d'asil durant l'any 2015-2016, amb l'anàlisi de les xifres podem constatar que aquest fet no és aïllat, si no que és un fenomen rellevant al llarg de la dècada actual, i que, amb el context bèl·lic, social i mediambiental actual, no sembla que hagi de canviar, ja que moltes persones

19 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, de 14 de desembre de 2021, COM (2021)

20 Parlament Europeu. 'Asilo y migración en la UE: cifras y hechos', 18 de juliol de 2019, <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos>

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 European Union Agency for Asylum. 'EU Received over 1.1 million Asylum Applications in 2023', últim accés 26 de maig de 2024, <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-received-over-1-million-asylum-applications-2023>

24 *Ibid.*

han de marxar o fugir del seu país d'origen per raons ara esmentades o d'altres discriminatòries.

Aquesta situació va provocar que la capacitat de resposta de la UE fes fallida i va considerar-se el resultat d'un ampli fracàs del Sistema Europeu Comú d'Asil i, en particular, del Reglament de Dublín, ja que els mecanismes que regulaven l'entrada a les fronteres exteriors van resultar insuficients. A més de l'augment de la migració, un dels problemes centrals van ser els moviments secundaris des de les principals rutes migratòries de Grècia i Itàlia, i la reintroducció de les fronteres interiors en un intent de controlar els fluxos migratoris<sup>25</sup>.

L'Agenda Europea de Migració implementada per la Comissió Europea va establir les bases d'un 'hotspot approach' que utilitzava agències de la UE com Frontex, l'Oficina Europea de Suport a l'Asil i l'Europol en el control de fronteres ajudant els estats membres amb pressió migratòria en els procediments d'empremtes dactilars i d'identificació, així com en les entrevistes de control, durant les quals les persones podien sol·licitar protecció internacional i se'ls acceptava o se'ls derivava al procés de retorn<sup>26</sup>. El concepte de 'punt calent' es va introduir en el sud d'Itàlia i a les illes gregues.

Les organitzacions de drets humans i l'Agència dels Drets Fonamentals de la UE (FRA) van seguir de ben de prop l'aplicació d'aquest mecanisme i van determinar que en repetides ocasions s'havien assenyalat deficiències, com els retards sistemàtics en la concessió d'asil, problemes de seguretat i la detenció excessiva com a mitjà de control fronterer<sup>27</sup>. Les condicions en aquests punts es van descriure com a 'inhumanes', amb una alta probabilitat de violació dels drets fonamentals.

En aquesta línia, Itàlia va ser declarada culpable pel Tribunal Europeu de Drets Humans (d'ara endavant, TEDH) en el cas de 'J.A. and others'<sup>28</sup> per l'aplicació d'aquest mecanisme de 'punts calents' sense un marc jurídic clar, per tracte inhumà i degradant, en contra de l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans (d'ara endavant, CEDH), per privació arbitrària de llibertat a Lampedusa, violant els articles 5 § 1, 2, 4 del CEDH i per l'expulsió massiva de sol·licitants de protecció internacional a Tunísia que van ser objecte d'una 'denegació d'entrada ajornada' sense oportunitat d'impugnació, demostrant l'elusió de les garanties processals en els anomenats 'punts calents'. A més a més, aquest mecanisme donava lloc a discriminacions, afavorint la classificació dels nacionals de tercers països en funció de la seva nacionalitat, distingint així a priori entre refugiats 'legítims' i migrants econòmics, la qual constitueix una discriminació de facto<sup>29</sup>.

---

25 Arnoux Bellavitis, Marguerite. 'Policy-Making as a Crisis Resolution Tool: The Normalization of Exceptionality Procedures at the Expense of the Rights of Migrants', *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n.o 1 (2024): 173-195, p. 185.

26 Jiménez Carrero, J.A., 'La complicada reforma del SECA', 1ª edició, editorial Colex, A Coruña, 2022, p. 42.

27 Íbidem Arnoux Bellavitis, 'Policy-Making as a Crisis Resolution Tool: The Normalization of Exceptionality Procedures at the Expense of the Rights of Migrants', p. 186

28 European Court of Human Rights, First section, Judgement 30.06.2023, application no. 21329/18, par. 94-96, 115-116.

29 Íbidem Arnoux Bellavitis, 'Policy-Making as a Crisis Resolution Tool: The Normalization of Exceptionality Procedures at the Expense of the Rights of Migrants', p. 187.

Des del 2015 que Europa viu esporuguida per la possibilitat d'una nova 'crisi' migratòria i, des de llavors, viu obsessionada perquè no es torni a repetir<sup>30</sup>.

L'altra 'crisi' migratòria que cal considerar és la que va ser successiva a la invasió russa a Ucraïna al febrer del 2022, però la resposta de la UE va ser completament diferent. El 4 de març del mateix any, la UE va activar la Directiva de protecció temporal, prorrogada fins el 2025, per a oferir protecció immediata i col·lectiva als refugiats ucraïnesos, concedint-los el dret a residir, treballar, habitatge, sanitat i educació en tota la UE<sup>31</sup>. Aquest nou enfocament va aconseguir alleugerir la pressió sobre els sistemes nacionals d'asil i garantir drets fonamentals als refugiats ucraïnesos. La Comissió Europea va coordinar aquesta iniciativa i va supervisar la cooperació entre els estats membres. A més, el 4 d'abril del 2022, la UE va reorientar els recursos de la Política de Cohesió i els Fons Europeus d'Ajuda als més desfavorits, assignant fins a 17.000 milions d'euros per l'ajuda als ucraïnesos desplaçats.

Les 'crisis' migratòries han sigut percebudes com un problema sociopolític i de seguretat, més que com una oportunitat per a aconseguir els desitjables equilibris demogràfics o com una possibilitat positiva per a la dimensió econòmica<sup>32</sup>. Blanca Garcés ho qualificava d'aquesta manera: "ahora se problematiza la inmigración en los debates y las narrativas mediáticas y políticas", afegint que "las narrativas están cada vez más alejadas de la realidad y responden más a miedos que a problemáticas. Las políticas se quedan en gestos y no abordan los problemas. Buscan construir una retórica a la caza de votos, intentando dar respuesta a los supuestos deseos y miedos de sus potenciales votantes"<sup>33</sup>.

M. Acosta Sánchez, en la mateixa línia, considerava que estem en una època de "deshumanización del fenómeno migratorio desde la UE, considerando como amenaza la llegada de inmigrantes en situación irregular y procediendo a su rechazo en frontera o más allá de las mismas"<sup>34</sup>.

Aquesta percepció està impulsant el desenvolupament de marcs polítics enfocats en la securització, que han anat endinsant les polítiques migratòries i d'asil de la UE, enteses en sentit ampli, en l'àmbit del discurs i la pràctica de la seguretat (vegeu també entrevista Sr. Cubells a l'annex). La teoria de la securització examina els processos mitjançant els quals es construeixen les amenaces a la seguretat i es justifiquen les mesures extraordinàries. Els problemes es formulen i narren amb la finalitat de plantejar una amenaça existencial i provocar

---

30 Garcés Mascareñas, Blanca. 'Acord migratori?', Ara.cat, 6 de octubre de 2023, [https://www.ara.cat/opinio/acord-migratori-blanca-garces\\_129\\_4821454.html](https://www.ara.cat/opinio/acord-migratori-blanca-garces_129_4821454.html)

31 Blanco-Morales Limones, Pilar. 'Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (I): ¿Ahora o nunca? - Demócrata', <https://www.democrata.es/>, últim accés 16 de maig de 2024, <https://www.democrata.es/analisis-y-opinion/nuevo-pacto-sobre-migracion-y-asilo-i-ahora-o-nunca/>

32 Fernández Avilés, José Antonio. 'Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo: bienvenida la reforma migratoria integral, adiós al 'cambio de paradigma'', Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 7 de febrer de 2021, 5-15, p. 5, <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2332>

33 Garcés Mascareñas, Blanca. 'El miedo a la extrema derecha espoleó el pacto migratorio', CIDOB, últim accés 16 d'abril de 2024, [https://www.cidob.org/prensa/blanca\\_garces\\_el\\_miedo\\_a\\_la\\_extrema\\_derecha\\_espoleo\\_el\\_pacto\\_migratorio](https://www.cidob.org/prensa/blanca_garces_el_miedo_a_la_extrema_derecha_espoleo_el_pacto_migratorio).

34 Acosta Sánchez, M. 'El nuevo pacto sobre migración y asilo en la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa'. Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, (32) (2022), 94-117, p. 112, <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.007>

l'adopció de mesures<sup>35</sup>. En el context del nou paquet legislatiu de migració i asil de la UE, la teoria mostra una representació dominant de la migració com un risc per a la seguretat que cal gestionar i mitigar mitjançant mesures estrictes de control fronterer. Això inclou distingir entre migrants 'desitjats' i 'no desitjats', i posar l'accent en la preselecció i els retorns ràpids.

La sensació d'urgència i la percepció d'amenaça en la 'crisi' dels refugiats, així com la seva naturalesa altament polititzada, continuen donant lloc a peticions desmesurades de seguretat, amb retorns i controls fronterers presentats com l'única solució<sup>36</sup>. Aquest discurs d'emergència ha justificat l'adopció de mesures excepcionals, portant a la normalització de l'estat d'emergència, amb mecanismes com els 'hotspots' i els centres temporals de detenció d'immigrants a les fronteres de la UE.

En aquest sentit, Moreno-Lax assenyala que el 'paradigma basat en la crisi', se centra en el nombre de migrants irregulars més que en la pèrdua de vides a la frontera, i que és això el que permet la normalització de mesures excepcionals en la política migratòria i d'asil<sup>37</sup>.

A conseqüència dels fluxos migratoris cap a la UE, diversos estats membres han introduït en els últims anys controls temporals a les seves fronteres interiors per a limitar el nombre de migrants que entren al país, contrari al principi de lliure circulació consagrat en l'Acord de Schengen. La reintroducció temporal de controls a les fronteres interiors per part dels estats membres està permesa pel Reglament de Fronteres de Schengen, no obstant això, aquesta mesura només pot utilitzar-se com a últim recurs.

No és sorprenent que la majoria dels estats membres que van decidir introduir restriccions frontereres l'any 2023 fossin països pertanyents al grup anomenat 'Visegrád' (República Txeca, Eslovàquia, Polònia i Hongria) i al grup 'MED5' (Espanya, Itàlia, Grècia, Xipre i Malta). Per exemple, Polònia va introduir restriccions l'any 2023, que durarien fins a principi de 2024 i, el mateix any, la República Txeca també va introduir restriccions. Eslovàquia i Itàlia no són una excepció en la introducció de restriccions, i països del nord com Alemanya, Suècia i Dinamarca han seguit un plantejament similar, al·legant no sols l'augment dels fluxos migratoris, sinó també una possible amenaça terrorista que la migració suposa per als seus països a causa de la guerra en curs entre Israel i Hamàs<sup>38</sup>. Encara que els països de la UE tenen dret a protegir les seves fronteres, aquestes restriccions no només violen el principi de circulació en l'Espai Schengen sinó que podrien convertir-se en font de noves tensions i desacords entre els països que apliquen restriccions i els que no i, a més, pot donar lloc a discriminació per motius de nacionalitat, origen ètnic o aparença física, si els controls fronterers interns s'apliquen de manera desproporcionada a certs grups de persones.

---

35 Maciej, Stępk. 'The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?', *Białostockie Studia Prawnicze* 1, n. 28 (2023): 23-37, p. 25.

36 Íbidem Arnoux Bellavitis, 'Policy-Making as a Crisis Resolution Tool: The Normalization of Exceptionality Procedures at the Expense of the Rights of Migrants', p. 177.

37 Moreno-Lax, Violeta. 'The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border', in *SSRN Scholarly Paper*, 2023, p. 4.

38 Gomez, Julia. 'A Comprehensive Analysis of National and Supranational Approaches to Refugee Migration within the Framework of European Integration', *Flux: International Relations Review* 14, n.o 2 (29 de març de 2024): 57-66, p. 63, <https://doi.org/10.26443/firr.v14i2.167>



El ressorgiment de partits populistes d'extrema dreta en alguns estats membres de la UE en els últims anys també ha sigut i és un obstacle important per al desenvolupament efectiu de la legislació unànime sobre migració i asil i del mecanisme de solidaritat en tota la UE, no només perquè ha avivat un sentiment d'antiimmigració en tota Europa, sinó perquè ha contribuït en gran manera a l'auge dels partits populistes de dretes que han endurit el seu discurs migratori per por a perdre poder i vots. Partits com 'Fidesz' a Hongria, 'Lega Nord' a Itàlia, 'Law and Justice (Pis)' a Polònia i 'Alternative für Deutschland (AfD)' a Alemanya han continuat guanyant importància en els últims anys, generant tensions i divisions entre els estats i difonent sentiments d'odi i racisme entre l'opinió pública a través d'una retòrica populista i xenòfoba. Exemples d'aquest fenomen s'han pogut anar veient en els últims anys. L'any 2022 el partit italià 'Fratelli d'Itàlia' va decidir formalment tancar els ports als vaixells de rescat humanitari, la qual cosa va ser condemnada per les ONG i els estats membres de la UE<sup>39</sup>. Un fet similar va ocórrer l'any 2018, quan el partit governant hongarès 'Fidesz', liderat pel primer ministre Orbán, va aprovar la llei 'Stop Soros', que criminalitzava l'assistència als sol·licitants d'asil i limitava el Dret d'asil als refugiats les llibertats dels quals estaven amenaçades al seu país d'origen. El Tribunal de Justícia de la UE (d'ara endavant TJUE) va declarar posteriorment que Hongria havia violat la legislació europea, però Hongria es va mantenir inflexible i va declarar els seus plans d'oposar-se a les lleis de la UE favorables a la migració<sup>40</sup>.

Encara que el procediment de codecisió s'ha ampliat a la política de migració i asil, aquest àmbit polític continua caracteritzant-se per una dinàmica de poder intergovernamental, ja que el Consell de la UE i els estats membres en el Consell Europeu continuen sent els actors centrals en l'elaboració d'aquestes polítiques<sup>41</sup>, atès que és una matèria especialment sensible pels estats per la por a renunciar a la seva sobirania en aquest àmbit.

Així mateix, el plantejament de la UE en matèria de gestió de fronteres i tracte a refugiats i migrants ha despertat importants crítiques internacionals per part d'organitzacions com l'ONU i les ONG. Aquestes crítiques es concentren en l'incompliment dels drets humans per part de la UE i en l'impacte negatiu de les seves polítiques sobre els refugiats i els migrants. Especialment l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats ha criticat regularment les mesures de la UE que perjudiquen els refugiats<sup>42</sup>.

En aquest sentit, la UE s'ha enfrontat a advertències legals en relació amb el seu tracte als refugiats i migrants en les seves fronteres exteriors, amb casos presentats davant el TEDH i el Comitè de Drets Humans de l'ONU (SDG v Italy de 2020)<sup>43</sup>. La Cort Penal Internacional

---

39 Euronews. 'Hundreds of Migrants in Limbo as Italy Closes Ports to NGOs', euronews, 5 de novembre de 2022, <https://www.euronews.com/2022/11/05/hundreds-of-migrants-in-limbo-as-italy-closes-ports-to-ngos>

40 Euronews. 'Hungary Move to Criminalise Helping Asylum Seekers 'Infringes EU Law'', euronews, 17 de novembre de 2021, <https://www.euronews.com/my-europe/2021/11/16/hungary-move-to-criminalise-support-of-asylum-seekers-infringes-eu-law>

41 Íbidem Arnoux Bellavitis, 'Policy-Making as a Crisis Resolution Tool: The Normalization of Exceptionality Procedures at the Expense of the Rights of Migrants', p. 175.

42 UNHCR Greece. 'UNHCR Concerned by Pushback Reports, Calls for Protection of Refugees and Asylum-Seekers', UNHCR Greece, últim accés 6 de juny de 2024, <https://www.unhcr.org/gr/en/16207-unhcr-concerned-by-pushback-reports-calls-for-protection-of-refugees-and-asylum-seekers.html>

43 Guild, Elspeth. 'Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks? – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 21 de maig de 2024, par. 8, <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks/>

també ha rebut una denúncia per presumptes crims contra la humanitat comesos per funcionaris nacionals i de la UE en relació amb el tracte a migrants i refugiats<sup>44</sup>.

El Pacte de la UE sobre migració i asil no aborda aquesta qüestió i, en el seu lloc, continua reforçant la 'Fortalesa Europea'<sup>45</sup>, tal com es discuteix al llarg d'aquest treball.

### 3.2. La Proposta de la Comissió Europea de l'any 2020

A la llum de les greus deficiències del Sistema Europeu Comú d'Asil (vegeu punt 3.1.) semblava més que necessari establir un nou sistema comú d'asil. El primer pas cap a aquesta direcció va ser la Comunicació al Parlament Europeu i al Consell que va realitzar la Comissió Europea l'abril de 2016 que assenyalava que "se observan carencias estructurales y deficiencias importantes en el diseño y la aplicación de la política europea de asilo y migración, que la crisis ha puesto de manifiesto"<sup>46</sup>.

Quan la Comissió Europea va presentar la seva primera proposta de Reglament pel qual s'estableixen procediments comuns de protecció internacional a la UE al juliol de 2016, va exposar que el seu objectiu era "establish a truly common procedure for international protection which is efficient, fair and balanced"<sup>47</sup>. L'objectiu principal era, i continua sent, aconseguir un major nivell d'harmonització i uniformitat de la legislació migratòria i d'asil. D'aquesta manera, es va triar adoptar reglaments en comptes de directives, atès que la regulació seria directament aplicable als estats membres, eliminant els poders discrecionals. Segons la Comissió Europea, un Sistema Europeu Comú d'Asil sòlid, coherent i integrat hauria de basar-se en normes comunes harmonitzades que siguin eficaces i protectores, i plenament coherents amb la Convenció de Ginebra de 1951<sup>48</sup>.

La reforma del Sistema Europeu Comú d'Asil del 2016 preveia set propostes legislatives. El primer lot de propostes legislatives ("Qualification Regulation, a revision of the Directive on Reception Conditions, regulation transforming the European Asylum Support Office (EASO) in a European Union Asylum Agency (EUAA) and Regulation establishing a Union Resettlement framework"<sup>49</sup>), va ser objecte d'un acord polític ja l'any 2018, però no es va adoptar formalment a causa de l'enquadrament de paquet, atès que tots els instruments s'havien d'adoptar simultàniament com a part d'un acord de compromís global.

---

44 Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court asking to investigate crimes against humanity regarding the EU migration policies in the Central Mediterranean and Libya between 2014 and 2019, submitted in 2019, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf>

45 Equal Times. 'The EU's Migration and Asylum Pact is another lost opportunity', Equal Times, 24 de abril de 2024, <https://www.equaltimes.org/the-eu-s-migration-and-asylum-pact>

46 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Hacia una reforma del Sistema Europeo Común De Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, de 6 de abril de 2016, COM (2016)

47 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Common Procedure for International Protection in the Union and Repealing Directive 2013/32/EU' (2016), pàg.3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2016%3A467%3AFIN>

48 *Ibid.*

49 De Bruycker, Philippe. 'Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 20 de maig de 2024, par. 3, <https://eumigrationlawblog.eu/genealogy-of-and-futurology-on-the-pact-on-migration-and-asylum/>

Per contra, altres tres propostes presentades per la Comissió Europea l'any 2016, relatives respectivament a la reforma del Reglament de Dublín, la reformulació de la Directiva sobre procediments d'asil i la modificació del Reglament Eurodac, no van ser objecte d'acord polític a causa de divisions entre els estats membres. Així, malgrat el terratrèmol polític provocat per la 'crisi' migratòria de 2015-2016, els primers intents de reformar el Sistema Europeu Comú d'Asil van fracassar.

Les dues qüestions més controvertides que impediien que els estats membres de la UE aconseguissin un compromís comú eren, en primer lloc, el mecanisme de solidaritat i repartiment just de la responsabilitat dels sol·licitants d'asil, i, en segon lloc, la reforma del Reglament de Dublín, que incloïa la modificació dels procediments fronterers<sup>50</sup>.

La Comissió Europea va presentar el 'Pacte de la UE sobre Migració i Asil' com un nou conjunt de propostes legislatives, en matèria migratòria i d'asil, el setembre de 2020. En la presentació de la proposta, el vicepresident de la Comissió Europea, Margaritis Schinas, va definir que estava centrat en tres aspectes fonamentals: les relacions amb els països tercers, el control de les fronteres externes i en les normes internes de solidaritat. Tot i així, la proposta estava enfocada al segon aspecte, el control de la 'porta d'entrada' a la UE.

L'elecció del terme 'pacte' es refereix a l'intent de la Comissió Europea de superar les divisions entre els estats membres en el Consell amb compromisos primerencs en les propostes que ja inclouen concessions a diferents grups amb punts de vista divergents, els estats membres occidentals del nord a favor de la responsabilitat, els estats membres del sud (el Grup MED5, en particular Itàlia i Grècia) a favor de la solidaritat i els estats membres de l'est (en particular el grup de Visegrád) oposats a la reubicació dels sol·licitants d'asil<sup>51</sup>.

La Comissió Europea va qualificar la proposta del pacte com una "comprehensive European approach to migration", i crucial per "rebuilding trust between Member States and confidence in the capacity of the European Union to manage migration"<sup>52</sup>, clarament referint-se a la crisi migratòria del 2015-2016 i als conflictes de solidaritat i responsabilitat en el restabliment i reubicació del individu que arriben a fronteres exteriors europees. A més a més, afegia que "the current system no longer works. And for the past five years, the EU has not been able to fix it"<sup>53</sup>. Segons la Comissió Europea, el nou marc jurídic tenia els següents objectius:

"robust and fair management of external borders(...); fair and efficient asylum rules, streamlining procedures on asylum and return; a new solidarity mechanism(...); stronger foresight, crisis preparedness and response; an effective return policy and an EU-coordinated approach to returns; comprehensive governance at EU level for better management and implementation of asylum and migration policies; mutually beneficial partnerships with key third countries of origin and transit; developing sustainable legal pathways for

50 'Plenary Round-up – April I 2024', European Parliament, 2024.

51 *Ibidem* De Bruycker, 'Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy', par. 18

52 Comissió Europea. 'New Pact on Migration and Asylum', European Commission, últim accés 5 de juny de 2024, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706)

53 *Ibid.*

those in need of protection and to attract talent to the EU; and supporting effective integration policies”<sup>54</sup>.

Com veurem a continuació, alguns d'aquests objectius no s'han pogut complir en el text adoptat l'any 2024 per divergències entre estats membres.

La proposta de 2020 contenia els següents instruments legislatius:

**i.** Un Reglament de control per als procediments dels estats membres en la identificació de migrants.

**ii.** Un Reglament de Gestió de l'Asil i la Migració (AMMR), que perpetuava el sistema de Dublín sobre assignació de responsabilitats, però que incloïa un sistema completament nou de solidaritat entre els estats membres.

**iii.** Dos reglaments, en lloc d'un, que imposaven procediments fronterers obligatoris per a l'asil i per al retorn.

**iv.** El Reglament Eurodac revisat, que amplia la finalitat i l'àmbit d'aplicació d'aquesta base de dades existent.

**v.** Un Reglament sobre situacions de crisi i força major que permet als estats membres establir excepcions a determinades normes en circumstàncies excepcionals, inclosa la instrumentalització de la migració per part de tercers estats, i que preveu mesures de solidaritat addicionals en aquests casos.

El Pacte Europeu sobre Migració i Asil de 2024 difereix de la proposta del 2020 en diversos aspectes importants. En primer lloc, el mecanisme de solidaritat, que preveia un mecanisme de reubicació obligatori per als sol·licitants d'asil, però el document final adopta un enfocament més flexible i deixa als estats membres triar entre el reassentament, el suport financer i altres recursos. Aquest canvi es deu a l'oposició de diversos estats membres d'Europa Central i de l'Est, com Hongria i Polònia, que rebutjaven la idea de reubicacions obligatòries.

En segon lloc, la detenció obligatòria. La proposta original preveia la detenció obligatòria dels sol·licitants d'asil en els procediments fronterers accelerats, però aquesta mesura es va eliminar del document final per raons jurídiques i de drets humans.

En tercer lloc, el procediments de retorn ràpid. Tots dos documents preveuen procediments de retorn per als migrants quan la sol·licitud d'asil hagi estat rebutjada, però el document final introdueix més garanties i terminis més flexibles per a garantir el respecte dels drets dels migrants, gràcies a les crítiques d'organitzacions de drets humans que argumentaven que els procediments ràpids podien comprometre l'equitat i l'exhaustivitat de les avaluacions d'asil.

A més, el document final inclou mesures que no figuraven en la proposta original, com

---

<sup>54</sup> Comunicació de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo pacto sobre migración y asilo, de 23 de septiembre de 2020, Bruselas, COM (2020)

l'establiment de controls obligatoris, l'obtenció de dades biomètriques per a estrangers indocumentats i els procediments fronterers accelerats per qui no reuneixi els requisits per rebre asil a les fronteres.

Aquests canvis reflecteixen les negociacions i compromisos necessaris per aconseguir un acord entre els estats membres, equilibrant les preocupacions per la sobirania, l'oposició d'alguns països al mecanisme de solidaritat i les possibles violacions a drets humans. Sergio Carrera en feia aquesta reflexió:

En el pacto migratorio se les ha dado demasiado peso a los estados miembros cuando en realidad aborda un tema cuya competencia es de la Comisión Europea. Los gobiernos han tenido durante la negociación demasiadas excepciones en el derecho de asilo al permitir aplicar excepciones, dañando así los derechos fundamentales de los refugiados. La Comisión Europea tiene el papel de salvaguardar los intereses de la UE y no el de los gobiernos, que van y vienen. Los gobiernos de Polonia y Hungría van en contra de los valores de los tratados y están sentados en la mesa negociando textos que tienen un impacto en los derechos de las personas<sup>55</sup>.

### 3.3. El procés negociador

Com era d'esperar, Polònia i Hongria, els crítics més acèrrims, van votar en contra de tot el paquet legislatiu. Des de la introducció de les reformes de 2020, tots dos països s'han resistit sistemàticament al sistema de 'solidaritat obligada', afirmant falsament que els obligaria a acceptar migrants en contra de la seva voluntat. Dos països escèptics, la República Txeca i Eslovàquia, van optar per abstenir-se en la votació de la major part del document, mentre que Àustria va votar en contra del Reglament de Crisi<sup>56</sup>.

L'inici del procés legislatiu va estar marcat per un conflicte entre el Parlament i la Comissió Europea, ja que les propostes d'aquesta última no anaven acompanyades d'una avaluació d'impacte, la qual cosa va portar al Servei d'Investigació del Parlament Europeu a preparar la seva pròpia avaluació alternativa. Per a garantir l'avanç de les negociacions, el Parlament Europeu i el Consell van acordar el 7 de setembre de 2022 un full de ruta que preveia l'organització de reunions periòdiques entre tots dos òrgans per a avaluar el progrés del procés legislatiu amb vista a arribar a una conclusió al febrer de 2024<sup>57</sup>.

Dos dels reglaments, centrats en el control fronterer i Eurodac, es van aprovar el 2022, mentre que els tres restants, que tracten sobre la gestió de l'asil i les situacions de crisi, van ser objecte d'intenses negociacions i finalment es van pactar l'any 2023 amb l'oposició de Polònia i Hongria<sup>58</sup>.

55 Carrera, Sergio. 'El pacto migratorio se olvida de los refugiados y erosiona el principio de igualdad ante la ley de la democracia liberal', La Razón, 21 de desembre de 2023, [https://www.larazon.es/internacional/pacto-migratorio-olvida-refugiados-erosiona-principio-igualdad-ley-democracia-liberal\\_202312216582e31ef03b8e000141c38c.html](https://www.larazon.es/internacional/pacto-migratorio-olvida-refugiados-erosiona-principio-igualdad-ley-democracia-liberal_202312216582e31ef03b8e000141c38c.html)

56 Euronews. 'EU Completes Migration Reform as Poland and Hungary Vote Against', euronews, 14 de maig de 2024, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>

57 *Ibidem* Bruycker, 'Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy', par. 9.

58 González Enríquez, Carmen. 'El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones', Real Institu-

Si bé el contingut de l'acord es va debatre durant tres anys (de setembre de 2020 a desembre de 2023), el gruix de les negociacions va tenir lloc a la fi de 2023 amb la presidència espanyola del Consell, però després que aquest aconseguís adoptar finalment al juny de 2023 posicions comunes sobre les propostes de Reglament sobre gestió de l'asil i la migració i de Reglament de procediment d'asil. Això va permetre l'inici dels triàlegs amb el Parlament i la Comissió Europea. Sorprenentment, les negociacions es van accelerar al desembre de 2023 després de tres dies d'intensos debats que van desembocar en un acord entre els colegisladors el 20 de desembre. Els textos acordats no van estar disponibles abans del 9 de febrer, una vegada que el COREPER va confirmar l'acord polític amb el Parlament.

Cal destacar que els legisladors europeus estaven sota una intensa pressió política per a aprovar l'acord abans de les eleccions europees de juny de 2024, atès que es tem que la nova composició del Parlament Europeu sigui amb una majoria de la dreta i de l'extrema dreta, i demostrar als votants que la UE es mostra unida i pot abordar qüestions clau en el debat polític de la migració i l'asil.

De totes maneres, el mecanisme de flexibilitat no sembla satisfer a Hongria, Polònia i Eslovàquia, que van continuar oposant-se a l'acord després de la seva adopció, mentre que Lituània va anunciar que preferiria pagar abans que reubicar-se. S'haurà de veure com aquesta oposició afecta a la implementació del pacte i en la pràctica.

Altrament, una coalició de 161 organitzacions de la societat civil van publicar un comunicat conjunt abans de la votació al Parlament europeu per instar als eurodiputats a votar-hi en contra, argumentant que “it will have devastating implications for the right to international protection and greenlights abuses across Europe including racial profiling, default de facto detention and pushbacks”<sup>59</sup>.

Malgrat això, el pacte va ser adoptat pel ple del Parlament Europeu el 10 d'abril amb el suport dels tres principals grups polítics PPE, S&D i Renew Europe, tot i que amb alguns eurodiputats d'aquest grups votant en contra<sup>60</sup>, i per estreta majoria, després d'un acalorat debat que va deixar entreveure diferències ideològiques no resoltes. Tot i així, l'acord es va qualificar 'd'històric' per la presidenta del Parlament Europeu, Roberta Metsola<sup>61</sup>. Els eurodiputats d'extrema dreta van argumentar que les reformes eren massa suaus i indulgents, mentre que els d'esquerra van exposar que eren massa dures i punitives. Per més informació sobre les posicions dels principals partits polítics del Parlament Europeu, consulteu el peu de pàgina<sup>62</sup>.

---

to Elcano, últim accés 7 de juny de 2024, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asil-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>

59 Gahr, Rebecca. 'Statement: EU Migration Pact', SOS HUMANITY, 9 d'abril de 2024, <https://sos-humanity.org/en/our-mission/change/eu-migration-pact/>

60 Lavrikovs, Juris. 'Reflection Paper on the New EU Pact on Migration and Asylum', Migration Policy Group (blog), 23 de abril de 2024, par. 1, <https://www.migpolgroup.com/index.php/2024/04/23/reflection-paper-on-the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum/>

61 Roberta Metsola [@EP\_President]. 'History Made. We Have Delivered a Robust Legislative Framework on How to Deal with Migration and Asylum in the EU. It Has Been More than Ten Years in the Making. But We Kept Our Word. A Balance between Solidarity and Responsibility. This Is the European Way. Tweet. Twitter, 10 abril 2024. [https://x.com/EP\\_President/status/1778085747108524267](https://x.com/EP_President/status/1778085747108524267).

62 PPE: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/the-eu-s-pact-on-asylum-and-migration>

L'adopció formal pel Consell va tenir lloc el 14 de maig del 2024. Els nous instruments entraran en vigor 20 dies després de la seva publicació en el Diari Oficial de la UE, probablement abans de l'estiu de 2024, però començaran a aplicar-se dos anys després, és a dir, cap a finals del primer semestre de l'any 2026.

---

S&D: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/agreement-migration-and-asylum-pact>

Renew Europe: <https://www.reneweuropiegroupp.eu/news/2024-04-10/migration-and-asylum-pact-reform-delivered-despite-far-right-attempts-to-wreck-european-solutions>

The Greens/EFA: <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/migration-pact-fails-to-deliver-real-solidarity-respect-for-fundamental-rights>

The Left: <https://left.eu/migration-european-parliament-kills-the-right-to-asylum/>

## 4. El nou pacte sobre migració i asil de la Unió Europea

El Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea conforma els següents instruments legislatius<sup>63</sup>:

- i.** El Reglament sobre la gestió de l'asil i la migració: substitueix l'actual 'Reglament de Dublín III', pretén millorar el sistema de determinació de l'estat membre responsable de tramitar les sol·licituds d'asil i estableix un sistema de solidaritat obligatori però flexible per als estats membres.
- ii.** El Reglament sobre el procediment d'asil: estableix un procediment comú sobre les sol·licituds d'asil. Juntament amb el Reglament sobre el Procediment Fronterer de Retorn, també estableix un procediment fronterer obligatori tant per al procés d'asil com per al de retorn a les fronteres exteriors. Es va decidir adoptar un reglament específic sobre el procediment de retorn separat pel seu àmbit d'aplicació territorial concret, ja que el primer forma part de l'Espai Schengen, mentre que el segon no.
- iii.** El Reglament sobre situacions de crisi i força major: aborda les situacions de crisi, inclosa la instrumentalització, i de força major, i preveu excepcions i mesures de solidaritat per als estats membres.
- iv.** La refosa del Reglament Eurodac: farà que l'actual base de dades Eurodac passi de ser una base de dades d'asil a una base de dades d'asil i migració.
- v.** El Reglament de control: estableix normes uniformes per a la realització d'identificacions i el registre dels migrants i els sol·licitants d'asil que entren a la UE.
- vi.** El Reglament sobre procediments fronterers de retorn: que s'ocupa dels retorns de les persones a les que se les ha rebutjat la sol·licitud de protecció internacional.
- vii.** El Reglament de reconeixement: substitueix la Directiva de reconeixement i incorpora la Convenció de Ginebra de 1951 al Dret de la UE. Té per objecte garantir que els estats membres apliquin criteris comuns per a reconèixer a les persones com a beneficiàries de protecció internacional i defineix els drets i obligacions dels beneficiaris de protecció internacional.
- viii.** El Reglament sobre modificacions de coherència relacionades amb el control: estableix un sistema centralitzat d'identificació dels estats membres que posseeixin informació sobre condemnes penals de nacionals de tercers països i apàtrides per a complementar el sistema europeu d'informació d'antecedents penals, i pel qual es constitueix un marc d'interoperabilitat entre els sistemes de sistemes d'informació en l'àmbit de la cooperació policial i judicial, l'asil i la migració amb la finalitat d'introduir un control dels nacionals de tercers països a les

<sup>63</sup> Consell de la UE. 'Pacto sobre Migración y Asilo', últim accés 9 de juny de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>



fronteres exteriors.

**ix.** La Directiva sobre les condicions d'acolliment revisada: estableix normes mínimes d'assistència als sol·licitants d'asil per part dels estats membres, i pretén garantir un nivell de vida adequat per a les persones que arriben a la UE i sol·liciten protecció internacional.

**x.** El Reglament sobre el marc de reassentament i admissió humanitària de la Unió: pretén millorar les vies segures i legals cap a la UE per a les persones necessitades de protecció i reforçar les associacions internacionals amb tercers països que acullen a grans poblacions de refugiats.

El nou Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea ha estat molt criticat per les ONG en defensa dels drets humans, professors, experts, autors i activistes, ja que el consideren contrari als drets humans, particularment pel que fa als drets dels sol·licitants de protecció internacional, i que s'ha fonamentat en la securització de les fronteres exteriors de la UE en comptes de en un enfocament basat en la protecció dels drets humans.

Especialment els preocupa que disposicions que creuen problemàtiques provoquin detencions de facto a les fronteres de la UE, detencions de llarga durada, així com detencions arbitràries, actuacions de les autoritats nacionals discriminatòries o el que creuen que són expulsions il·legals. A més de la suspensió temporal d'obligacions dels estats membres en situacions de crisi, o instrumentalització, i força major, que posen en risc violacions als drets humans, al Dret Internacional i Dret Europeu, especialment al Dret d'asil; el mecanisme de solidaritat flexible, quan fa anys que es demana solidaritat obligatòria a causa dels incompliments dels estats membres; un procediment d'asil massa complex, que dificultarà la sol·licitud de protecció internacional; i menys salvaguardes, sobretot d'assistència jurídica, en el procediment fronterer. A més, alguns experts han considerat les disposicions del marc legislatiu són potencialment massa difícils d'aplicar, i que fins i tot poden arribar a ser contraproduents.

Tot i que hi ha moltes més disposicions legislatives controvertides, com la regulació de retorn o la dimensió exterior amb pactes de control migratori amb tercer estats que fan frontera amb la UE, per mencionar-ne alguns, jo m'enfocaré a desenvolupar al llarg d'aquest punt les acabades de mencionar.

ONG com Accem<sup>64</sup>, Amnistia Internacional<sup>65</sup>, Càritas<sup>66</sup>, CEAR<sup>67</sup>, Civil Rights Defen-

<sup>64</sup> Accem, 'Preocupación por el Pacto europeo sobre migración y asilo y la falta de vías legales y seguras', 20 de diciembre de 2023, <https://www.accem.es/preocupacion-pacto-europeo-migracion-asilo-la-falta-vias-legales-seguras/>

<sup>65</sup> Amnesty International, 'Migration and Asylum Pact Reforms Will Put People at Heightened Risk of Human Rights Violations', 4 d'abril de 2024, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>

<sup>66</sup> Càritas, 'Un nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo que refuerza fronteras y rompe puentes', últim accés 13 de juny de 2024, <https://www.caritas.es/noticias/un-nuevo-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-que-refuerza-fronteras-y-rompe-puentes/>

<sup>67</sup> Sevillano, María. 'El Pacto Europeo de Migración y Asilo será 'devastador' para los derechos humanos', CEAR (blog), 10 d'abril de 2024, <https://www.cear.es/pacto-europeo-devastador-derecho-asilo-derechos-humanos/>

ders<sup>68</sup>, HIAS<sup>69</sup>, Medicos Sin Fronteras<sup>70</sup>, OHCHR<sup>71</sup>, Oxfam Intermón<sup>72</sup>, Creu Roja<sup>73</sup>, Save the Children<sup>74</sup>, Solidar<sup>75</sup> Por ti Mujer<sup>76</sup>, UNHCR<sup>77</sup>, Unicef<sup>78</sup>, entre moltes altres, han publicat comunicats en contra del pacte i/o exposant les possibles violacions als drets humans, i al Dret Internacional i Europeu, especialment al Dret d'asil.

Així mateix, s'ha publicat una carta oberta de més de 50 ONG dirigida a la UE sobre els riscos que pot provocar la nova legislació als drets humans<sup>79</sup>, i 250 experts en polítiques de migració i asil de la UE, procedents de gairebé 100 universitats, han signat una carta oberta, en coordinació amb el Centre de Recerca Interdisciplinària sobre Migració i Minories de Brussel·les (BIRMM), on sostenen que els procediments fronterers obligatoris no funcionaran, perquè cap dels supòsits en els quals es basa el seu bon funcionament han demostrat ser certs, com ens han ensenyat inequívocament anys d'estudis sobre procediments fronterers<sup>80</sup>.

## 4.1. Procediment fronterer

El nou Reglament (UE) 2024/1356 pel qual s'introdueix el triatge de nacionals de tercers països a les fronteres exteriors (d'ara endavant Reglament de control), té com a objectiu garantir que s'identifiqui de la manera més ràpida possible la identitat dels nacionals de tercers països sotmesos al control i trametre'ls al procediment d'asil o al procediment de retorn, aplicant el Reglament sobre el procediment fronterer de retorn 2024/1349<sup>81</sup>. El

68 Scruggs, Daniella Nahmias. 'The EU's New Migration and Asylum Pact Hollows out the Right to Asylum', Civil Rights Defenders (blog), 11 d'abril de 2024, <https://crd.org/2024/04/11/the-eus-new-migration-and-asylum-pact-hollows-out-the-right-to-asylum/>

69 HIAS, 'EU Adopts Migration Pact Curbing the Right to Asylum', últim accés 13 de juny de 2024, <https://hias.org/statements/eu-adopts-migration-pact-curbing-right-asylum/>

70 MSF, 'Pacto: personas atrapadas privadas de seguridad protección UE', últim accés 13 de juny de 2024, <https://www.msf.es/noticia/pacto-mas-personas-atrapadas-y-privadas-seguridad-y-proteccion-la-ue-y-sus-fronteras>

71 OHCHR, 'Child Immigration Detention Must Be Prohibited Following Adoption of EU Migration and Asylum Pact, UN Experts Say', últim accés 13 de juny de 2024, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/child-immigration-detention-must-be-prohibited-following-adoption-eu>

72 Romero, Jessica. 'Pacto sobre Migración y Asilo de la UE: un castillo de naipes', últim accés 13 de juny de 2024, <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pacto-sobre-migracin-y-asilo-de-la-ue-un-castillo-de-naipes>

73 Red Cross EU Office, 'IFRC Calls for Humane Implementation of the European Pact on Asylum and Migration', 10 d'abril de 2024, <https://redcross.eu/latest-news/ifrc-calls-for-humane-implementation-of-the-european-pact-on-asylum-and-migration>

74 Save the Children International, 'Statement: New Migration & Asylum Pact Will Drastically Undermine Children's Rights in Europe – Save the Children', 10 d'abril de 2024, <https://www.savethechildren.net/news/statement-new-migration-asylum-pact-will-drastically-undermine-children-s-rights-europe-save>

75 Solidar, 'The EU Pact on Migration and Asylum, an Exercise in Eroding the Right to Seek Asylum, Is Set to Become Law', 15 d'abril de 2024, <https://www.solidar.org/news-and-statements/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-is-set-to-become-law/>

76 Asociación Por Ti Mujer (blog), 'Efectos de la aprobación del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo en la garantía de los derechos de las personas migrantes', 12 d'abril de 2024, <https://asociacionportimujer.org/efectos-de-la-aprobacion-del-nuevo-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-en-la-garantia-de-los-derechos-de-las-personas-migrantes/>

77 UNHCR Europe 'UNHCR Calls on EU to Ensure Asylum Pact Is Implemented with Protection at Its Core', últim accés 13 de juny de 2024, <https://www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-eu-ensure-asylum-pact-implemented-protection-its-core>

78 Unicef, 'EU Migration and Asylum Deal Must Uphold Our Collective Responsibility to Protect Children', últim accés 13 de juny de 2024, <https://www.unicef.org/eca/press-releases/eu-migration-and-asylum-deal-must-uphold-our-collective-responsibility-protect>

79 Bouvier, Chloe. 'Over 50 NGOs Pen Eleventh-Hour Open Letter to EU on Human Rights Risks in Migration Pact', PICUM, 18 de desembre de 2023, <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>

80 Romeo, Gaia. 'The New Pact on Migration Is Not Only Harmful but Will Also Be Ineffective', Euroactive, 22 de febrer de 2024, <https://www.euractiv.com/section/migration/opinion/the-new-pact-on-migration-is-not-only-harmful-but-will-also-be-ineffective/>

81 Consell de la UE. 'Nuevo Reglamento sobre el Control', últim accés 1 de juny de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/screening-regulation/>

control es desenvoluparà a prop de les fronteres i en un màxim de set dies, tal com estableix l'article 1 del Reglament de control. L'article 3 determina que s'aplicarà a individus que no compleixen les condicions d'entrada de la UE, però han creuat la frontera per terra, mar o aire; han arribat en operacions de recerca i salvament marítim; o han sigut interceptades dins del territori sense haver passat el control de fronteres exteriors. En aquest últim el termini és màxim tres dies.

La nova regulació es fonamenta en tres mesures principals. En primer lloc, la implementació d'un procediment de cribratge preentrada, que pretén categoritzar l'individu que arriba a una de les fronteres exteriors de la UE i determinar la seva elegibilitat per a ingressar al territori europeu. En segon lloc, es preveu una extensió dels procediments fronterers més enllà de les fronteres exteriors, és a dir, sempre que la persona hagi creuat presumiblement de manera irregular una frontera exterior, es permet l'execució del procediment fins i tot dins del territori. I, en tercer lloc, l'expulsió immediata de qualsevol individu que no compleixi els requisits d'entrada. Per tant, es podria definir com a objectiu no escrit del nou procediment la classificació dels individus que arriben a fronteres externes del territori de la UE com a sol·licitant d'asil o com a 'migrant irregular' que ha de ser expulsat immediatament.

El cribratge de preentrada es preveu a l'article 6.6 del Reglament de control i determina que les autoritats nacionals portaran a terme un control preliminar de la salut i la vulnerabilitat, la identificació o verificació de la identitat, el registre de les dades biomètriques en les bases de dades adequades, entre d'altres. L'article 7 del mateix reglament estableix un mecanisme de control en què els estats membres tindran l'obligació d'investigar les al·legacions d'incompliment de drets fonamentals de les autoritats nacionals pertinents en relació amb el cribratge i l'internament, i hauran d'adoptar les mesures pertinents. Aquest mecanisme de control és especialment important, ja que les violacions de la legislació europea i internacional són especialment freqüents a la frontera exterior de la UE<sup>82</sup>.

La Comissió Europea dona gran importància al fet que el cribratge de preentrada és un instrument nou. Tot i així, amb l'anàlisi de l'article 6 del Reglament de control es comprova ràpidament que els elements obligatoris són molt semblants als que les autoritats frontereres ja estan obligades a dur a terme en virtut del Codi de Fronteres Schengen, el Reglament Eurodac o en registrar una sol·licitud d'asil, a excepció del control mèdic que apliquen la majoria dels estats membres des de la pandèmia<sup>83</sup>.

Altrament, els procediments de cribratge de preentrada no són nous en el context internacional i, per exemple, s'utilitzen a Austràlia per la selecció en el sistema de concessió de protecció internacional per determinar si l'individu compleix els requisits<sup>84</sup>. En aquest cas, han

---

82 Tagliapietra, Alberto. 'Outsourcing Responsibility: The EU's New Pact on Migration and Asylum | German Marshall Fund of the United States'. Últim accés 25 maig 2024. <https://www.gmfus.org/news/outourcing-responsibility-eus-new-pact-migration-and-asylum>

83 Thym, Daniel. 'European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 21 de maig de 2024, par. 6, <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>

84 Jakulevičienė, Lyra. 'Re-Decoration of Existing Practices? Proposed Screening Procedures at the EU External Borders – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 21 de maig de 2024, par. 4, <https://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>

estat molt criticats per la Comissió Australiana de Drets Humans pel risc d'excloure als qui tenen sol·licituds legítimes de protecció a causa de la brevetat de les entrevistes, l'absència d'assessorament jurídic, la falta de registre escrit dels procediments i altres discriminacions al Dret Internacional<sup>85</sup>.

Les ONG temen que el poder discrecional que tindran les autoritats nacionals per a realitzar els controls pugui donar lloc a l'elaboració de perfils ètnics i discriminacions per raons de nacionalitat d'un individu<sup>86</sup> i, per tant, vulneri els drets humans (vegeu l'entrevista al Sr. Cubells de l'annex II pregunta 5), especialment l'article 7 de la DUDH. El Consell Europeu per refugiats i exiliats argumentava que una avaluació precipitada, abreujada i inexacta posa en risc el rebuig de sol·licituds legítimes, i amb necessitat de protecció internacional<sup>87</sup>.

D'altra banda, l'article 4 del Reglament de control estableix que durant el procediment de control l'individu no estarà autoritzat a entrar al territori de la UE i, d'afegit, l'article 6.1 determina que es durà a terme en els llocs adequats i apropiats designats per cada estat membre, generalment situats a les fronteres exteriors o en les seves proximitats o, alternativament, en altres llocs del territori.

Aquest nou paradigma ha generat neguit tant en la doctrina majoritària com en les ONG<sup>88</sup> que es pugui reforçar l'ús desproporcionat de la detenció arbitrària en les zones frontereres (vegeu l'entrevista a Amnistia Internacional a l'annex II pregunta 5), que a més constituïria una violació de l'article 9 de la DUDH. Per exemple, Lilian Tsourdi argumentava que les limitacions logístiques corren el risc de debilitar els drets processals dels migrants, com a assistència lletrada, i aquestes mesures desdibuixen la línia que separa la privació de llibertat de les restriccions a la llibertat de circulació, la qual cosa pot desembocar en una detenció de facto generalitzada<sup>89</sup>.

En la nova regulació, es presenta la voluntat dels migrants a entrar a la UE com una voluntat no planificada, involuntària i gairebé accidental, que provoca una despersonalització del migrant com a individu, transmetent la idea d' 'objectes humans', sense autonomia i perilla l'avaluació específica de cada persona en concret tractant-los com 'qualsevol persona' en general<sup>90</sup>.

---

85 Australian Human Rights Commission. 'Tell me about: 'The enhanced screening project', <https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/enhanced-screening.pdf>

86 *Ibidem* MSF, 'Pacto: personas atrapadas privadas de seguridad protección UE' & *Ibidem* OHCHR, 'Child Immigration Detention Must Be Prohibited Following Adoption of EU Migration and Asylum Pact, UN Experts Say'

87 ECRE (European Council on Refugees and Exiles), 'An analysis of the fiction of non-entry as appears in the Screening Regulation', Setembre de de 2022, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/ECRE-Commentary-Fiction-of-Non-Entry-September-2022.pdf>.

88 *Ibidem* Accem, 'Preocupación por el Pacto europeo sobre migración y asilo y la falta de vías legales y seguras' & *Ibidem* Scruggs, 'The EU's New Migration and Asylum Pact Hollows out the Right to Asylum', Civil Rights Defenders (blog) & *Ibidem* MSF, 'Pacto: personas atrapadas privadas de seguridad protección UE' & *Ibidem* OHCHR, 'Child Immigration Detention Must Be Prohibited Following Adoption of EU Migration and Asylum Pact, UN Experts Say' & *Ibidem* Romero, 'Pacto sobre Migración y Asilo de la UE: un castillo de naipes' & *Ibidem* Red Cross EU Office, 'IFRC Calls for Humane Implementation of the European Pact on Asylum and Migration' & *Ibidem* Save the Children International, 'Statement: New Migration & Asylum Pact Will Drastically Undermine Children's Rights in Europe – Save the Children' & *Ibidem* UNHCR Europe 'UNHCR Calls on EU to Ensure Asylum Pact Is Implemented with Protection at Its Core'

89 Tsourdi, Lilian, 'EU Law Analysis: The EU's New Pact on Migration and Asylum: three key arguments', EU Law Analysis (blog), 14 de setembre de 2023, par. 5, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/09/the-eus-new-pact-on-migration-and.html>

90 Häkli, Jouni i Kudžmaitė, Gintarė i Kallio, Kirsi Pauliina. 'Devaluing Personhood: The Framing of Migrants in the EU's New

### 4.1.1. Procediment de sol·licitud de protecció internacional

El Reglament (UE) 2024/1348 pel qual s'estableix un procediment comú en matèria de protecció internacional en la Unió (d'ara endavant Reglament sobre el procediment d'asil), té la finalitat d'harmonitzar els procediments d'asil a la UE i estableix un procediment comú que han de seguir tots els estats membres davant una sol·licitud de protecció internacional, tal com exposa en el seu preàmbul. Tanmateix, deroga la Directiva sobre Procediments d'Asil 2013/32/UE.

L'article 4.1 del Reglament sobre el procediment d'asil disposa que cada estat membre haurà de designar una autoritat competent que tindrà les funcions de rebre i examinar les sol·licituds i dictar les resolucions d'aquestes. Durant el procediment administratiu, aquesta autoritat serà l'única facultada per decidir sobre l'admissibilitat i el fonament d'una sol·licitud. Els articles 26.1 i 28.1 del mateix reglament determinen com es formalitzarà la sol·licitud, atribuint la competència altre cop a l'autoritat competent.

L'atribució d'aquesta potestat dona un complet poder discrecional a l'autoritat nacional que pot donar lloc a discriminacions per raons de nacionalitat o ètnia d'un individu i, per tant, a vulnerar els drets humans (vegeu l'entrevista a la Dra. Illamola a l'annex III preguntes 3 i 5). Exemples d'aquest poder discrecional atribuït a les autoritats els podem trobar en casos com M.A. i altres v. Lituània<sup>91</sup> i M.K. i altres v. Polònia<sup>92</sup> del TEDH, on es determinava discriminacions per la denegació d'accés al procediment d'asil a les fronteres d'aquests països per part de les autoritats frontereres nacionals.

Cal puntualitzar que la regulació determina una obligació al sol·licitant de sol·licitar protecció internacional a l'estat membre de la primera entrada, quan abans només era una obligació dels estats membres i no dels sol·licitants<sup>93</sup>.

Mentre s'estigui processant la sol·licitud, la majoria dels sol·licitants seran detinguts o allotjats prop de la frontera o en una zona de trànsit o en qualsevol altre lloc determinat pels estats membres (article 54, apartat 1). Aquest aïllament fronterer es basa en la ficció legal de la 'no entrada' (que també s'estableix a l'article 6 del Reglament de control), és a dir, que el sol·licitant està físicament present en el territori, però no se li ha donat permís per a entrar. Aquesta distinció formal entre presència física i entrada legal augmenta les probabilitats d'infraccions de la legislació europea<sup>94</sup> atès que en considerar-se que l'individu no està en territori de la UE, poden no aplicar el CEDH i la CDFUE.

---

Pact on Migration and Asylum', Transactions of the Institute of British Geographers n/a, n.º n/a, accedido 15 de juny de 2024, p. 8, <https://doi.org/10.1111/tran.12676>

91 Case M.A. and Others v. Lithuania, ECHR, 11 de març de 2019, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%5B%22001-188267%22%5D%7D>

92 Case M.K. and Other v. Poland, ECHR, 14 de desembre de 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%5B%22001-203840%22%5D%7D>

93 Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The new EU asylum laws, part 6: the new Dublin rules on responsibility for asylum-seekers', EU Law Analysis (blog), 27 d'abril de 2024, par. 11, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-6-new.html>

94 Chetail, Vincent i Ferolla Vallandro do Valle, Mariana. 'The Asylum Procedure Regulation and the Erosion of Refugee's Rights – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 25 de maig de 2024, par. 9, <https://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-procedure-regulation-and-the-erosion-of-refugees-rights/>

Encara que el termini màxim del procés siguin dotze setmanes, i fins a dotze setmanes més per al procediment de retorn, a la pràctica és probable que els individus romanguin detinguts molt més temps, ja que els països d'origen sovint no volen o no poden acollir als seus nacionals, la qual cosa impedeix un ràpid retorn<sup>95</sup>. D'afegitó, experiències passades han demostrat que confinar a un gran nombre de persones en zones frontereres durant llargs períodes de temps, com és el cas de les illes de l'Egeu, condueix a l'amuntegament crònic i a condicions inhumanes<sup>96</sup>.

En la mateixa línia, HIAS i CEAR<sup>97</sup> posen en relleu que els sol·licitants d'asil corren el risc de ser detinguts de facto en instal·lacions tancades a les fronteres mentre estigui pendent la seva sol·licitud i la ficció legal de 'no entrada' pot reduir les responsabilitats i obligacions dels estats cap als migrants que es troben en el seu territori i justificar possibles discriminacions o violacions dels drets humans al considerar-se que no han entrat formalment en el territori de l'estat membre corresponent. Tanmateix, l'avaluació que va realitzar el Parlament Europeu l'any 2020 per a la proposta del procediment d'asil posava de manifest que aquest model de procediment posava en perill el Dret d'asil de la UE<sup>98</sup>.

Pel que fa al procediment de la sol·licitud de protecció internacional, se'ls aplicarà el procediment ordinari si no és que compleixin algun dels requisits de l'article 42, llavors se'ls aplicarà un procediment accelerat. Si la sol·licitud és denegada, a l'individu se li aplicarà el procés de retorn.

El procés accelerat que estableix l'article 42 del Reglament sobre el procediment d'asil és un dels canvis més importants de la nova normativa. Els casos que accediran a aquest procés són quan el sol·licitant hagi formulat alegacions incoherents, contradictòries o falses; quan enganyi a les autoritats sobre la seva identitat o nacionalitat; quan sigui considerat un perill per a la seguretat nacional o l'ordre públic; que provingui d'un denominat 'país d'origen segur'; o quan provingui de països amb una taxa de resolucions de concessió de protecció internacional per part de l'autoritat decisòria, segons les últimes dades disponibles d'Eurostat corresponents a la mitjana anual per a tota la Unió, del 20% o inferior, com el Marroc, Tunísia, Egipte o Pakistan. La taxa pot augmentar fins al 50% en situacions de crisi (vegeu punt 4.3.). La lògica implícita d'aquests requisits és que, en tals situacions, creuen que és menys probable que el sol·licitant sigui un 'autèntic sol·licitant d'asil' i, per tant, és més probable que es rebutgi la sol·licitud, per la qual cosa pot examinar-se més ràpidament.

El procediment accelerat, especialment el requisit de la taxa de resolucions de concessió de protecció internacional del 20% o inferior, preocupa a autors i ONG,<sup>99</sup> atès que pot

95 Woolrych, Katharine. 'The EU Pact on Migration and Asylum, Explained', 13 de febrer de 2024, <https://hias.org/news/eu-pact-migration-and-asylum-explained/>

96 Human Rights Watch. 'Civil Society Organisations Call on MEPs to Vote Down Harmful EU Migration Pact', 15 d'abril de 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/04/15/civil-society-organisations-call-meps-vote-down-harmful-eu-migration-pact>

97 *Ibidem* Sevillano, 'El Pacto Europeo de Migración y Asilo será 'devastador' para los derechos humanos', CEAR (blog)

98 Vedsted-Hansen, Jens. 'Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection? – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 21 de maig de 2024, par. 27, <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/> que cita a Parlament Europeu. 'European Implementation Assessment of asylum procedures at the border', 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS\\_STU\(2020\)654201\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf)

99 *Ibidem* Sevillano, 'El Pacto Europeo de Migración y Asilo será 'devastador' para los derechos humanos', CEAR (blog) & *Ibidem*

donar lloc al fet que es rebutgin sol·licituds sense examinar les necessitats individuals de protecció, com exigeix l'article 1 del Protocol núm. 7 del CEDH, a causa dels breus terminis per a les entrevistes, accés limitat o nul a assessorament jurídic i avaluacions inadequades de la seva vulnerabilitat<sup>100</sup>, i que pot arribar a suposar una discriminació per raó d'origen (vegeu entrevista a Amnistia Internacional a l'annex I pregunta 9).

A més, el Reglament sobre el procediment d'asil, atribueix un gran poder discrecional als estats membres per decidir no acceptar una sol·licitud en dos casos rellevants. En primer lloc, si la sol·licitud es retira explícitament o implícitament, per exemple, si el sol·licitant d'asil no coopera i no facilita informació a les autoritats o si el sol·licitant no presenta, sense una raó vàlida, una sol·licitud o no compareix a una entrevista personal (article 41). En aquests casos, no s'examinarà el fonament de la sol·licitud (article 39.1.c), i es podrà denegar la sol·licitud sense verificar si la persona té dret a protecció internacional, una clara violació de la Convenció de Ginebra de 1951 i a l'article 1 del Protocol núm. 7 del CEDH ja mencionat. La falta de cooperació o l'absència a l'entrevista no té res a veure amb els motius pels quals l'individu demana protecció, i s'ha de tenir en compte que molts sol·licitants d'asil no reben informació adequada i clara sobre com sol·licitar protecció internacional i com han de comportar-se durant el procediment<sup>101</sup>.

En segon lloc, i de conformitat amb els casos determinats a l'article 38 i, en moltes situacions, la sol·licitud d'asil es podrà rebutjar per inadmissible, incloent-hi el molt controvertit motiu del 'tercer país segur', concepte definit a l'article 59 del mateix reglament. Conseqüentment, persones que provenguin o hagin viatjat pels anomenats 'països segurs' abans d'arribar a les fronteres exteriors europees (encara que el país no hagi ratificat la Convenció de Ginebra de 1951 o mantinguin una restricció regional al seu àmbit d'aplicació, com per exemple Turquia<sup>102</sup>) o fins i tot si l'estat membre considera que existeix una part segura del seu país d'origen, poden trobar-se que se'ls desestimi la sol·licitud sense que s'avalui si tenen dret a protecció internacional<sup>103</sup>, corren el risc de ser retornats a aquests països (si existeix una connexió entre el sol·licitant i el tercer país), encara que en aquests sofreixin persecució o violació dels seus drets humans. Aquesta situació podria implicar una violació de l'article 33 de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951, és a dir, del principi de no-devolució. Els 'tercers països segurs' els determinen els estats membres i la UE i, per exemple, són Sèrbia, Egipte, Turquia, Tunísia i el Marroc, entre d'altres (vegeu entrevista Dra. Illamola a l'annex III pregunta 5 i entrevista a Amnistia Internacional a l'annex I pregunta 9).

---

Scruggs, 'The EU's New Migration and Asylum Pact Hollows out the Right to Asylum', Civil Rights Defenders (blog) & *Ibidem* OHCHR, 'Child Immigration Detention Must Be Prohibited Following Adoption of EU Migration and Asylum Pact, UN Experts Say' & *Ibidem* Red Cross EU Office, 'IFRC Calls for Humane Implementation of the European Pact on Asylum and Migration'

100 Vedsted-Hansen, Jens. 'Harmonisation of Types of Asylum Procedures: New Regulation, Old Dilemmas – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 20 de maig de 2024, par. 19, <https://eumigrationlawblog.eu/harmonisation-of-types-of-asylum-procedures-new-regulation-old-dilemmas/>

101 Chetail, Vincent i Ferolla Vallandro do Valle, Mariana. 'The Asylum Procedure Regulation and the Erosion of Refugee's Rights – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 25 de maig de 2024, par. 13, <https://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-procedure-regulation-and-the-erosion-of-refugees-rights/>

102 *Ibidem* Tsourdi, 'EU Law Analysis: The EU's New Pact on Migration and Asylum: three key arguments', EU Law Analysis (blog), par. 6.

103 InfoMigrants. 'New EU Migration Pact Explained', 12 d'abril de 2024, <https://www.infomigrants.net/en/post/56406/new-eu-migration-pact-explained>

Autors com Jorge Antonio Jiménez Carrero han definit el mecanisme de retorn a un ‘tercer país segur’ com a problemàtic si es duen a terme retorns a països que no són segurs, però que són considerats com a tal per part de la UE, com ja va ocórrer el 2016 amb la declaració UE-Turquia<sup>104</sup>. I més de 200 acadèmics i experts han qualificat aquesta pràctica d’‘inhumana’ i han demanat al Parlament Europeu i al Consell que reconsiderin la seva postura sobre aquest tema<sup>105</sup>.

Un altre punt important del Reglament sobre el procediment d’asil són els reduïts límits temporals que estableix la nova normativa. Les autoritats competents disposaran d’un màxim de 12 setmanes per completar tot el procediment (article 51.2). Tot i que en el mateix article s’estableix que s’ha de realitzar un examen complet i equitatiu de les sol·licituds, diferents autors i ONG han dubtat de si els estats membre podran garantir-ho, considerant que, com assenyala Daniel Thym<sup>106</sup>, molts ja tenen dificultats per a completar el procediment en els sis mesos que exigeix l’actual legislació de la UE.

Altrament, terminis tant ajustats posen en perill la capacitat dels sol·licitants per a preparar i presentar la sol·licitud, ja que no donen temps suficient per trobar o comunicar-se eficaçment amb un assessor jurídic, especialment en casos en què l’individu es trobi en dificultat de parlar de les seves experiències passades a causa de traumes. L’escurçament dels terminis també dificulta a ACNUR l’avaluació de la situació dels sol·licitants i la prestació d’una assistència efectiva<sup>107</sup>. En el cas *I.M. v. França*<sup>108</sup>, el TEDH va considerar que el termini de cinc dies per a presentar una sol·licitud d’asil, juntament amb les dificultats per a accedir als serveis d’interpretació, no proporciona suficient protecció processal per al mecanisme de retorn i era contrari als articles del 3 al 13 del CEDH.

## 4.2. El mecanisme de solidaritat

El mecanisme de solidaritat que recull el marc legislatiu adoptat no és el que la Comissió Europea havia proposat l’any 2020, que preveia un mecanisme de reubicació obligatori per als sol·licitants d’asil, a causa de l’oposició d’alguns estats membres, especialment Polònia i Hongria (vegeu punt 3.2 i 3.3).

L’instrument que hi havia fins ara ha sigut molt criticat, sobretot en relació amb les ‘crisis’ migratòries d’aquesta última dècada i en com s’han gestionat. La doctrina majoritària ha denominat aquest fenomen com una ‘crisi de solidaritat’ del Sistema Europeu d’Asil, atès que el mecanisme de solidaritat va resultar ser un fracàs i va provocar que emergís un interès desigual entre els estats membres en una assumpció equitativa de les càrregues derivades de la

---

104 *Ibidem* Jiménez Carrero, ‘La complicada reforma del SECA’, p. 259.

105 EUobserver. ‘Over 200 Academics Dub New EU Border Asylum Law ‘Inhumane’’, 9 de febrer de 2024, <https://euobserver.com/migration/ar8b1e698f>

106 *Ibidem* Chetail i Vallandro do Valle, ‘The Asylum Procedure Regulation and the Erosion of Refugee’s Rights – EU Immigration and Asylum Law and Policy’, par. 29.

107 *Ibid.*, par. 30.

108 Case *I.M. v. France*, ECHR, 2 de maig de 2012,

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22:%7B%22document%22%7D%22itemid%22:%7B%22001-108934%22%7D%7D>



protecció internacional<sup>109</sup>. Així mateix, la mateixa Comissió Europea reconeixia a la Comunicació relativa a la proposta del 2020 que cap estat membre hauria d'assumir una responsabilitat desproporcionada i que tots han de contribuir a la solidaritat de manera constant<sup>110</sup>. La motivació de la proposta del Reglament sobre gestió d'asil i migració feta per la Comissió Europea l'any 2020 també exposava com a problemàtica la distribució de responsabilitats entre els estats membres i afegia que “actualmente no existe ningún mecanismo efectivo de solidaridad y tampoco se han adoptado normas eficientes en materia de responsabilidad”<sup>111</sup>.

En la mateixa línia, la sentència del TJUE del 2 d'abril de 2020, en els casos acumulats C-715/17, C-718/17 i C-719/17, Comissió Europea contra Polònia, Hongria i la República Txeca, s'expressava de la manera següent<sup>112</sup>:

(...) las cargas deben, en principio, distribuirse entre los demás Estados miembros con arreglo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, al ser este, de conformidad con el artículo 80 TFUE, el principio rector de la política de asilo de la Unión.

El nou mecanisme de solidaritat està previst dins del Reglament (UE) 2024/1351 sobre la gestió de l'asil i la migració (d'ara endavant Reglament sobre la Gestió de l'Asil i la Migració), que tal com es determina en les seves consideracions inicials, té com a un dels seus objectius l'equilibri entre els principis de divisió equitativa de la responsabilitat i la solidaritat, clau perquè els estats membres recuperin la confiança entre ells i amb les institucions de la UE en matèria de migració i asil.

L'article 1 del mateix reglament, fa referència al principi de solidaritat previst als articles 67.2 i 80 del TFUE. L'article 67.2 estableix que les polítiques comunes d'asil, migració i control de les fronteres exteriors han de basar-se en la solidaritat entre els estats membres, i l'article 80, reitera que aquestes polítiques i la seva implementació, es regiran pel principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat.

El Reglament sobre la gestió de l'asil i la migració proposa un sistema de contribucions flexibles per als estats membres. Continuarà tenint caràcter voluntari, però en alguns casos específic de pressió migratòria es preveuen contribucions més rigoroses, evitant el controvertit sistema de quotes obligatòries<sup>113</sup>.

El nou mecanisme l'anomenen ‘Solidarity Pool’ i funcionarà de la següent manera, tal com es determina a l'article 44a. Els estats membres podran triar si volen que les seves contribucions siguin o reubicacions dels sol·licitants d'asil i beneficiaris de protecció internacional,

109 *Ibidem* Fernández Avilés, ‘Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo: bienvenida la reforma migratoria integral, adiós al ‘cambio de paradigma’, p. 6.

110 Comunicació de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Hacia una reforma del Sistema Europeo Común De Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, de 6 de abril de 2016, COM (2016)

111 ‘Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]’ (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52020PC0610>

112 *Ibidem* Jiménez Carrero, ‘La complicada reforma del SECA’, p. 276.

113 Consell de la UE. ‘Un nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración’, últim accés 5 de juny de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/>

o contribucions financeres en ajuda als països amb més pressió migratòria, o altres mesures com la creació de capacitats o proporcionar personal. Aquestes contribucions anuals seran voluntàries, i es fonamentaran en el principi de repartiment equitatiu i constituïran un contingent de solidaritat<sup>114</sup>.

Tot i així, la Comissió Europea ha establert uns mínims per aquest mecanisme, que conforma una solidaritat obligatòria per als estats membres, i que s'exposa a l'article 7c del reglament. Es pretén un mínim de reubicacions des dels estats membres on tenen més entrada de persones o més sol·licituds d'asil a estats membres menys afectats per aquestes arribades que es fixa en 30.000 de reubicacions anuals i una aportació financera anual que es fixa en 600 milions d'euros.

El reglament també preveu un sistema de compensacions per responsabilitat. Es tractarà d'un mecanisme per assegurar un compromís sòlid als estats membres que requereixin ajuda en situacions on els compromisos de reubicació resultin insuficients. Quan s'apliquin aquestes compensacions per responsabilitat, la responsabilitat de processar una sol·licitud es transfereix a l'estat membre contribuent, la qual cosa elimina la necessitat de traslladar físicament al sol·licitant (ja que es troba dins del territori de l'Estat membre contribuent)<sup>115</sup>.

Altrament, l'instrument atorga a la Comissió Europea un poder discrecional pràcticament il·limitat, atès que és la institució la que decidirà si un estat membre s'enfronta a 'pressions migratòries', 'entrades repetides' o 'crisis migratòries', i la que determinarà unilateralment la necessitat de reubicació i la cohesió operativa. A més a més, la Comissió Europea decidirà si la contribució que fa un estat és proporcional a la necessitat de reubicació. Alguns autors<sup>116</sup> han considerat que atorgar aquesta discrecionalitat il·limitada a una institució de la UE dona massa poder a un sol organisme que mira pels interessos de la UE i dels seus estats membres i que deixa de banda els interessos d'aquelles persones que volen entrar a Europa.

Aquest mecanisme de solidaritat correspon al que els autors Bauder i Juffs anomenen solidaritat 'self-centred', un instrument de protecció enfocat als interessos de la UE i als dels seus estats membres<sup>117</sup>.

En els últims anys, els estats membres han adoptat diferents postures sobre com garantir un repartiment equitatiu de les responsabilitats respecte a les persones necessitades de protecció internacional. Per una banda, els països fronterers, especialment els mediterranis, porten temps exigint un canvi de mecanisme de solidaritat dins de la UE per mitigar les grans diferències entre els estats en matèria d'acollida i en l'assumpció equitativa de les càrregues derivades de la protecció internacional, i reclamen un règim comunitari de reubicació forçosa dels sol·licitants d'asil. En aquesta línia, l'any 2020 Grècia, Itàlia, Xipre, Espanya i

---

114 *Ibid.*

115 *Ibid.*

116 Maiani, Francesco. 'A 'Fresh Start' or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 21 de maig de 2024, par. 29, <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>

117 *Ibidem* Häkli, Kudžmaitė i Kallio, 'Devaluing Personhood: The Framing of Migrants in the EU's New Pact on Migration and Asylum', par. 8, que cita a Bauder and Juffs, 2020, p. 55.

Malta (considerats com a grup MED5), van publicar una carta conjunta on exposaven que els elements de solidaritat i responsabilitat han d'abordar-se per a desenvolupar una política de migració i asil eficaç per a la UE i demanaven un mecanisme de reubicació obligatòria com la principal eina de solidaritat<sup>118</sup>.

La participació dels estats és l'única manera de garantir una eficàcia real d'aquest mecanisme, però la politització creixent de les polítiques migratòries i d'asil i la reticència dels països europeus d'abandonar la seva sobirania en aquest àmbit tan delicat pels seus interessos estatals provoca un reforçament dels poders d'estat en detriment dels interessos de les persones migrants i refugiades.

Autors com Blanca Garcés<sup>119</sup>, Sergio Carrera<sup>120</sup>, Juan Santos Vara<sup>121</sup>, Steve Peers<sup>122</sup>, Carmine Conte i Başak Yavcan<sup>123</sup>, entre d'altres, han determinat que el nou mecanisme de solidaritat serà disfuncional, ineficaç, i difícilment funcional, i que no millorarà la situació dels refugiats a causa de les diferències i el poder de flexibilitat dels estats membres. Les xifres de reubicació anteriors mai es van complir del tot en la pràctica, per la qual cosa un plantejament més voluntari preveu encara més perspectives d'incompliment a la pràctica.

Encara més, diferents autors i ONG consideren que un mecanisme de solidaritat obligatori hauria de ser la regla general i no una excepció en situacions específiques. En el mateix sentit, Jorge Antonio Jiménez Carrero va més enllà i considera que<sup>124</sup>:

(...) cualquier solicitud de protección internacional presentada en el territorio de la UE debería entrar automáticamente en un sistema solidario de reubicaciones automáticas, de acuerdo con la clave de reparto (que tendrá en cuenta, como mínimo el PIB y la población del país miembro, aunque podría también tener en cuenta otras cuestiones, como la tasa de desempleo), garantizando así, un reparto equitativo en consonancia con el art. 80 TFUE.

### 4.3. L'instrument de crisi

El Reglament (UE) 2024/1359 pel qual s'aborden les situacions de crisi i de força major en l'àmbit de la migració i l'asil (d'ara endavant Reglament de crisi) disposa un marc jurídic perquè els estats membres responguin a situacions excepcionals relacionades amb la migració. L'article 1.1 del reglament determina les definicions dels tres casos en què es podrà utilitzar aquest instrument: situacions de crisi excepcionals, com a afluències massives de refugiats o

---

118 Santos Vara, Juan. 'Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?', *European Papers - A Journal on Law and Integration* 2022 7 (18 de febrer de 2023): 12431263, p. 1255, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/613>

119 *Ibidem* Garcés Mascareñas, 'Acord migratori?'

120 *Ibidem* Carrera, 'El pacto migratorio se olvida de los refugiados y erosiona el principio de igualdad ante la ley de la democracia liberal'

121 *Ibidem* Vara, 'Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?'

122 *Ibidem* Peers, 'EU Law Analysis: The new EU asylum laws, part 6: the new Dublin rules on responsibility for asylum-seekers'

123 *Ibidem* Conte i Yavcan, 'Reflection Paper on the New EU Pact on Migration and Asylum'

124 *Ibidem* Jiménez Carrero, J.A., 'La complicada reforma del SECA', p. 293.

migrants; circumstàncies d'instrumentalització, la manipulació dels moviments migratoris per motius polítics; i força major, com pandèmies<sup>125</sup>.

L'article 1.4.a del mateix reglament defineix de manera més explícita aquests tres casos i determina que les situacions de crisi han d'implicar arribades massives de nacionals de tercers països o apàtrides que entrin en un estat membre per terra, mar o aire i que provoquin que el sistema d'asil, acolliment o retorn de l'estat membre facin fallida (en aquesta determinació s'haurà de tenir en compte la població, el PIB i les especificitats geogràfiques). En el cas de la força major, es defineix com a circumstàncies alienes al control d'un estat membre, anormals i imprevisibles, les conseqüències dels quals no haurien pogut evitar-se malgrat la diligència deguda i que l'impedeixen complir les obligacions migratòries i d'asil que li incumbeixen. El reglament també inclou la instrumentalització dels migrants, és a dir, quan tercers països o agents no estatals hostils els utilitzin amb intenció de desestabilitzar la UE, com va ocórrer amb Bielorússia l'any 2021<sup>126</sup>.

Si comparem la definició d'afluència massiva que estableix aquest reglament amb la es determinava a la Directiva de protecció temporal, s'ofereixen indicadors més clars i precisos per a determinar quan existeix una crisi. Tot i així, l'afluència massiva de refugiats o migrants que paralitzi el sistema de retorn d'un estat membre no s'hauria d'acceptar com a criteri per establir l'existència d'una situació de crisi, ja que depèn únicament de la capacitat de retorn de l'estat receptor i no té res a veure amb l'existència d'una gran afluència de migrants, la qual cosa no podria justificar una desviació de la responsabilitat que té l'estat de complir el Dret Internacional i el Dret de la UE<sup>127</sup>.

Els articles 2 a 4 del Reglament de crisi estableixen un procés en tres fases que es posarà en marxa quan un país s'enfronti a les circumstàncies excepcionals ja exposades. L'estat membre haurà de sol·licitar formalment la intervenció de la Comissió Europea (article 2), que avaluarà la situació basant-se en criteris objectius (article 3.6) com per exemple si els sistemes d'asil i acolliment de l'estat membre es veuen desbordats per l'afluència de migrants i si aquest fet pot afectar el sistema a tota la UE. En el cas que la Comissió Europea determini que es compleixen els criteris, proposarà al Consell les mesures pertinents d'acord amb el principi de proporcionalitat, i serà aquest el que en última instància decideixi sobre les excepcions específiques que han d'aplicar-se i estableixi un Pla de Resposta Solidària per l'estat membre en qüestió (article 4).

El Reglament de crisi preveu excepcions a diversos instruments del nou marc legislatiu de migració i d'asil de la UE, com per exemple, retards en el registre de les sol·licituds d'asil, l'adaptació dels procediments fronterers, la introducció de flexibilitat en relació amb els terminis i procediments de les sol·licituds d'entrada. No obstant, en totes les mesures d'ex-

---

125 Consell de la UE. 'Respuesta ante situaciones de crisis migratoria y de fuerza mayor', últim accés 1 de juny de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/migration-crisis/>

126 Leal, Lucía. 'EuroEFE explica: El pacto europeo de migración y asilo', euroefe.euractiv.es, 11 d'abril de 2024, <https://euroefe.euractiv.es/section/euroefe-explica/linksdossier/euroefe-explica-el-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/>

127 Ineli-Ciger, Meltem. 'Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation – EU Immigration and Asylum Law and Policy', últim accés 10 de juny de 2024, par. 4, <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/>

cepció previstes s'apliquen salvaguardes, com per exemple que no han de ser més llargues de l'estrictament necessari per a fer front a la situació i, en qualsevol cas, no poden excedir els dotze mesos. A continuació posaré en relleu les disposicions més controvertides del Reglament de crisi.

En una situació de crisi o força major, el reglament permet als estats membres establir retards temporals per al registre de les sol·licituds d'asil de fins a quatre setmanes després que es presentin aquestes sol·licituds (article 10, apartat 1). Tanmateix, s'aplica la salvaguarda que aquesta excepció només pot aplicar-se per una durada màxima de 6 mesos, no d'un any.

Tanmateix, també permet ampliar sis setmanes més el procediment fronterer fins a sis setmanes (article 11.1), que portaria a un màxim de divuit setmanes el procediment fronterer obligatori. A més, permet apartar-se dels procediments fronterers obligatoris per a les nacionalitats amb baixos índexs de concessió de protecció (article 11.2 i 11.3). Això significa que els estats membres poden deixar d'aplicar procediments fronterers obligatoris a la majoria dels sol·licitants d'asil en situacions de crisis.

Més controvertit és el fet que es faculti els estats membres a decidir en situacions de crisis (no de força major) sobre el fons de les sol·licituds en el marc de procediments fronterers per a nacionalitats amb llistats de concessió de protecció inferiors al 50% (article 11.6), és a dir, que atorga un poder discrecional a l'estat membre per a decidir sobre el fons de totes les sol·licituds d'asil.

A més a més, també preveu que quan arribin grups grans de sol·licitants d'un país o regió d'origen específics que podrien necessitar protecció, s'apliqui un procediment accelerat, que permet l'omissió de l'entrevista personal i ha de concloure's en menys de quatre setmanes<sup>128</sup>.

Quant al mecanisme de solidaritat (vegeu punt 4.2.), el capítol III del Reglament de crisi preveu que l'estat membre que assumeixi la responsabilitat d'examinar les sol·licituds de protecció internacional per sobre de la seva part equitativa tindrà dret a reduir proporcionalment la seva part d'execució dels compromisos de solidaritat en virtut del Reglament sobre la gestió de l'asil i la migració durant un període de cinc anys (preàmbul 38). És a dir, que l'estat membre afectat podrà exigir més contribucions de solidaritat i podrà establir excepcions a algunes de les seves obligacions regulars previstes en el Reglament sobre la gestió de l'asil i la migració.

Aquesta nova regulació ha portat molta controvèrsia en la doctrina majoritària i ONG<sup>129</sup>, sobretot en dues noves normes que susciten preocupació. En primer lloc, que l'ampliació de terminis en els procediments fronterers obligatoris pot potencialment implicar una detenció de llarga durada, ja que els sol·licitants d'asil podrien ser detinguts fins a quatre mesos i mig en les zones frontereres, simplement per l'existència d'una situació d'afluència massiva.

---

128 Consell de la UE. 'Respuesta ante situaciones de crisis migratoria y de fuerza mayor, últim accés 1 de juny de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/migration-crisis/>

129 *Ibidem* Sevillano, 'El Pacto Europeo de Migración y Asilo será 'devastador' para los derechos humanos', CEAR (blog) & *Ibidem* Scruggs, 'The EU's New Migration and Asylum Pact Hollows out the Right to Asylum', Civil Rights Defenders (blog) & *Ibidem* OHCHR, 'Child Immigration Detention Must Be Prohibited Following Adoption of EU Migration and Asylum Pact, UN Experts Say' & *Ibidem* Romero, 'Pacto sobre Migración y Asilo de la UE: un castillo de naipes'

En la mateixa línia, el Dr. Meltem Ineli-Ciger assegurava que, encara que tot dependrà de l'aplicació pràctica, és difícil imaginar com, en una situació d'afluència massiva, amb milers de persones arribant cada dia, poden mantenir-se unes condicions humanes i unes garanties processals adequades durant més de quatre mesos durant els procediments fronterers i si poden respectar-se el dret a un tracte humà i el dret a la llibertat i la seguretat de tots els sol·licitants d'asil sotmesos al procediment fronterer durant molt de temps<sup>130</sup>. I, per tant, a la pràctica és probable que no és respecti el tracte humà i no degradant i que es vulnerin els articles 3 (dret a la llibertat) i 5 (ningú serà sotmès a tractes cruels, inhumans o degradants) de la DUDH, els articles 3 (prohibició a tractaments inhumans o degradants) i 5 (dret a la llibertat) del CEDH, i els articles 4 (prohibició a tractaments inhumans o degradants) i 6 (dret a la llibertat) de la CDFUE (vegeu entrevista a Amnistia Internacional a l'annex I pregunta 7 i 18).

En segon lloc, també preocupa que la nova regulació pugui donar lloc a un estat d'excepció permanent, amb la possibilitat que les excepcions àmplies i gairebé discrecionals condueixin a respostes frontereres desordenades, a una aplicació incoherent dels procediments fronterers i dels mecanismes de solidaritat, així com a una reducció de les salvaguardes contra les violacions de drets<sup>131</sup>.

#### 4.4. Implementació del nou marc jurídic

La Comissió Europea va presentar el 13 de juny un pla d'implementació en el qual s'esbossen els elements jurídics i operatius necessaris per a posar en pràctica el nou marc jurídic, i els estats membres tindran fins al gener del 2025 per a presentar els seus propis plans nacionals, i disposaran de dos anys per posar en pràctica la normativa adoptada<sup>132</sup>.

La implementació s'enfrontarà a dificultats polítiques. Hongria assumirà la presidència del Consell a finals de 2024, seguida de Polònia l'any 2025. Hongria i Polònia són els dos països que s'oposen a l'acord, i que han adoptat una posició molt restrictiva (vegeu punt 3.2. i 3.3.). Per tant, serà difícil que amb cap d'aquests països a la Presidència es promogui activament l'acord, la qual cosa planteja molts dubtes sobre les possibilitats d'una implementació efectiva.

En aquest sentit, després de la votació del Parlament Europeu per a l'adopció del pacte, el primer ministre d'Hongria, Viktor Orbán, va declarar que “the Migration Pact is another nail in the coffin of the European Union. Unity is dead, secure borders are no more. Hungary will never give in to the mass migration frenzy!” i el primer ministre de Polònia, Donald

---

130 *Ibidem* Ineli-Ciger, 'Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation – EU Immigration and Asylum Law and Policy', par. 26.

131 Neidhardt, Alberto-Horst. 'Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the shadow of Non-Europe', últim accés 10 d'abril de 2024, p. 7, <https://www.epc.eu/en/Publications/Navigating-the-New-Pact-on-Migration-and-Asylum-in-the-shadow-of-Non-E-579bbc> & *Ibidem* Sevillano, 'El Pacto Europeo de Migración y Asilo será 'devastador' para los derechos humanos', CEAR (blog).

132 Consell de la UE. 'The Council Adopts the EU's Pact on Migration and Asylum', últim accés 17 de maig de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

Tusk, va assegurar que el nou pacte era inacceptable per al seu país i que “we will protect Poland against the relocation mechanism”. La Comissària Europea d’Assumptes d’Interior, Ylva Johansson, ja ha advertit que l’executiu emprendre accions legals contra els països que no compleixin la normativa, però aquest procés és lent i pot prolongar-se durant anys abans que el TJUE emeti una sentència<sup>133</sup>.

A això cal afegir que s’espera que la nova composició del Parlament Europeu, després dels resultats de les eleccions del 9 de juny, sigui més restrictiu en matèria de migració i asil que el Parlament actual, per la qual cosa és important assenyalar que s’espera una important pressió política. Tanmateix, falta veure la nova composició de la Comissió Europea, i com afectarà aquesta a la promoció del nou marc jurídic i a la seva implementació (vegeu entrevista a la Dra. Illamola a l’annex II pregunta 8 i entrevista a Amnistia Internacional a l’annex I pregunta 4).

En general, entre la doctrina no hi ha gaire confiança que la implementació del nou marc jurídic sigui efectiva ni que a la pràctica algunes de les normes més criticades pels estats membres es compleixin. Autors com Gaia Romeo<sup>134</sup>, Carmine Conte i Başak Yavcan<sup>135</sup> creuen que l’èxit de la nova normativa dependrà del compromís dels estats membres, però que amb el context polític actual, no es preveu que es compleixin els objectius d’eficàcia i responsabilitat compartida.

Una altra preocupació creixent és la voluntat futura de la Comissió Europea de fer complir les noves normes en cas d’infracció, atès que l’experiència passada ha demostrat que la institució evita conflictes amb els estats membres que acostumen a violar el Dret d’asil i altres normes en l’àmbit de migracions, fins i tot en casos de violacions reiterades i ben documentades<sup>136</sup>.

En conclusió, existeixen dos possibles escenaris. D’una banda que sigui un èxit, que els procediments fronterers miraculosament funcionin, que el mecanisme de solidaritat sigui efectiu i restableixi la confiança entre els estats membres, que el clima polític entorn de les qüestions de migració i asil disminueixi progressivament i que es posi fi a les violacions de drets humans generalitzades, com detencions prolongades en les fronteres, controls a les fronteres interiors, i fins i tot expulsions que violen el principi de no devolució.

D’altra banda, el desastre, que analitzant els antecedents i el context polític actual sembla el més possible. Que amb els nous terminis els procediments fronterers siguin impossibles de complir, condicions inhumanes i degradants en els centres situats a les fronteres i que les detencions de facto augmentin, que els estats membres no apliquin les mesures de solidaritat i, per tant, hi hagi més desconfiança entre ells que mai, que alguns estats membres no apliquin les noves regulacions, i que es polititzi la legislació sobre migració i asil. Si aquest escenari al final es compleix a la pràctica els estats membres poden culpar la ges-

133 *Ibidem* Euronews, ‘EU Completes Migration Reform as Poland and Hungary Vote Against’.

134 *Ibidem* Romeo, ‘The New Pact on Migration Is Not Only Harmful but Will Also Be Ineffective’.

135 *Ibidem* Lavrikovs, ‘Reflection Paper on the New EU Pact on Migration and Asylum’, par. 7.

136 *Ibidem* Neidhardt, ‘Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the shadow of Non-Europe’, p. 7. & *Ibidem* Sevillano, ‘El Pacto Europeo de Migración y Asilo será ‘devastador’ para los derechos humanos’, CEAR (blog).

tió en matèria de migració i asil de la UE i voler tornar a recuperar plena competència en aquest àmbit<sup>137</sup>.

---

137 *Ibidem* De Bruycker, 'Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy', par. 28.



## 5. Conclusions

De l'estudi dels dos punts principals, el procés negociador i els factors que han donat lloc a l'adopció del nou marc jurídic, i de les disposicions normatives més controvertides i que susciten preocupació, he pogut extreure les conclusions següents.

En primer lloc, al llarg del treball s'ha pogut comprovar que l'enfocament general del nou Pacte sobre Migració i Asil de la UE és la securització de les fronteres exteriors europees, en comptes de basar-se en la protecció dels drets humans, especialment la protecció dels sol·licitants de protecció internacional. Tot i que l'actual normativa de política migratòria i d'asil i la seva posada en pràctica hagin donat lloc a violacions als drets humans, el nou marc jurídic continua reforçant la idea de la 'Fortalesa Europea'.

Aquest enfocament es deu a la percepció que les 'crisis' migratòries i els grans fluxos migratoris de l'última dècada són vistos com un problema sociopolític i de seguretat, i que la representació dominant de la migració es veu com un risc per a la seguretat, com una amenaça per a la UE que només es pot gestionar i mitigar mitjançant mesures estrictes de control fronterer.

La raó principal d'aquesta visió és el discurs polític de la por que està arrelant a la política europea en els últims anys. Aquest discurs ve donat pel context polític actual, amb el ressorgiment de partits populistes d'extrema dreta en alguns estats membres de la UE, que se centren en un discurs d'antiimmigració i que, a més, ha contribuït en gran manera a l'auge dels partits populistes de dretes que han endurit el seu discurs migratori per por a perdre poder i vots. Aquest context polític dels estats membres ha portat a canvis de disposicions durant les negociacions, sobretot en el mecanisme de solidaritat i el repartiment just de la responsabilitat, que en un principi havia de ser obligatori, però al document final s'adopta un enfocament flexible, a causa de la forta oposició de diversos estats membres d'Europa Central i de l'Est, com Hongria i Polònia, que rebutjaven la idea de reubicacions obligatòries.

Per tant, podem concloure que en la nova legislació ha primat més els interessos estatals en detriment dels interessos de les persones migrants i els sol·licitants de protecció internacional, quan en realitat és una qüestió que és competència de la Comissió Europea i la missió d'aquesta hauria de ser defensar els interessos de la UE, no els interessos dels estats membres.

Adicionalment, en la nova regulació, es presenta la voluntat dels migrants a entrar a la UE com una voluntat no planificada, involuntària i gairebé accidental, que provoca una despersonalització i deshumanització del migrant. Res més allunyat de la realitat, on la majoria dels migrants que arriben a les fronteres exteriors europees fugen del seu país ja sigui a causa de conflictes bèl·lics, problemes mediambientals o perquè són perseguits per motius de religió, nacionalitat, opinions polítiques o per pertànyer a un grup social determinat. Venen buscant un futur millor, buscant sobreviure.

En segon lloc, amb l'estudi normatiu de les disposicions legislatives més controvertides i criticades per ONG en defensa dels drets humans, professors, experts, autors i activistes,

s'ha pogut comprovar que en diverses d'elles a la pràctica es poden produir discriminacions i violacions dels drets humans, del Dret Internacional, fonamentalment la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951, i del Dret Europeu. Remarcaré aquestes:

**i.** El poder discrecional que tindran atribuït les autoritats nacionals per a realitzar tant el nou cribratge de preentrada que s'estableix a l'article 6 del Reglament de control, com la sol·licitud de protecció internacional que estableix el Reglament sobre procediment d'asil, pot donar peu a l'elaboració de perfils ètnics i discriminacions per raons de nacionalitat d'un individu i, per tant, a una vulneració als drets humans, és més, una avaluació inexacta posa en risc el rebuig de sol·licituds legítimes i amb necessitat de protecció internacional.

**ii.** La ficció legal de la 'no entrada' que estableix l'article 4 del Reglament de Control i l'article 54.1 del Reglament sobre procediment d'asil augmenta les probabilitats d'infraccions de la legislació europea i internacional sobre drets humans i refugiats, ja que en considerar-se que l'individu no ha entrat formalment en territori de la UE, redueix les responsabilitats i obligacions dels estats cap als migrants (poden no aplicar la legislació europea dels drets humans, el CEDH i la CDFUE) i justifica possibles discriminacions i la violacions dels drets humans. A més, pot donar a lloc a un ús reforçat de les detencions de llarga durada a causa de la reducció de terminis, especialment el de sol·licitud de protecció internacional, que, encara que el termini màxim del procés siguin dotze setmanes i fins a dotze setmanes més per al procediment de retorn, a la pràctica és molt probable que els individus romanguin detinguts molt més temps, atès que els països d'origen sovint no volen o no poden acollir als seus nacionals, i experiències passades han demostrat que confinar a un gran nombre de persones en zones frontereres durant llargs períodes de temps condueix a condicions inhumanes. Així com, es preveu que no es puguin complir els terminis adoptats, ja que en l'actualitat molts estats membres ja tenen dificultats per a completar el procediment en els sis mesos que exigeix l'actual legislació de la UE. Coherentment, no és un termini que es pugui complir, i més tenint en compte jurisprudència com la del cas 'I.M. v. França' del TEDH.

**iii.** Amb el procediment accelerat previst a l'article 42 del Reglament sobre el procediment d'asil en situacions especials, es poden rebutjar sol·licituds sense examinar les necessitats individuals de protecció, com exigeix el article 1 del Protocol núm. 7 del CEDH. A més, en casos específics, es podrà arribar a denegar una sol·licitud sense verificar si la persona té dret a protecció internacional, per exemple en el controvertit motiu del 'tercer país segur', que constitueix una clara violació de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats de 1951, fins i tot córrer el risc de ser retornats a països on poden sofrir persecució o violacions als drets humans, una vulneració del principi de no-devolució.

**iv.** El Reglament de crisi també pot donar lloc a violacions dels drets humans a causa de les excepcions que preveu l'instrument legislatiu. Sobretot, l'ampliació de terminis en els procediments fronterers obligatoris que pot potencialment implicar la detenció dels sol·licitants d'asil de fins a quatre mesos i mig en les zones frontereres, simplement per l'existència d'una situació d'afluència massiva, que eleva les possibilitats d'un tracte inhumà, ja que els individus en espera estaran tancats en centres segurament en condicions degradants i en contra

dels drets humans de les persones detingudes, per tant, es vulnerarien els articles 3 (dret a la llibertat) i 5 (ningú serà sotmès a tractes cruels, inhumans o degradants) de la DUDH, els articles 3 (prohibició a tractaments inhumans o degradants) i 5 (dret a la llibertat) del CEDH, i els articles 4 (prohibició a tractaments inhumans o degradants) i 6 (dret a la llibertat) de la CDFUE . La regulació normalitza les polítiques de crisi que legitimen il·legalment restriccions als drets fonamentals que els estats no haurien de poder derogar ni tan sols en temps de crisi.

A part de tot això, haurem de veure com afecten els possibles factors adversos a la implementació del nou marc jurídic, com la propera Presidència del Consell d'Hongria i Polònia i la nova composició del Parlament Europeu i de la Comissió Europea després de les eleccions europees del 9 de juny.

I estar atents a la posada en pràctica del nou marc jurídic, tot i que analitzant els antecedents i el context polític actual amb estats membres que encara es mostren en contra de la nova regulació, el futur no és prometedor i serà particularment important la voluntat de la Comissió Europea de fer complir les noves normes en cas d'infracció, atès que l'experiència passada ha demostrat que la institució evita conflictes amb els estats membres que acostumen a violar el Dret d'asil i altres normes en l'àmbit de migracions.

Perquè en cas contrari ens podem trobar en una situació on en determinats països s'utilitzin les disposicions mencionades anteriorment en el pitjor escenari possible, i sense tenir en compte les salvaguardes determinades i que, per tant, es normalitzi una vulneració del Dret Internacional i el Dret Europeu, especialment del Dret d'asil, deixant que els migrants s'enfrontin a un major sofriment i a un risc de patir violacions de drets humans en cada etapa del procés. Aquest detriment dels drets dels migrants i dels sol·licitants de protecció internacional provoca que la futura Unió Europea s'allunyi cada vegada més dels principis fonamentals i dels drets fonamentals que tant ha volgut promulgar.

## 6. Bibliografia

Abrisketa, Joana. *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones interna y externa*. Thomson Reuters Aranzadi, 2021. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=856443>.

Accem. 'Preocupación por el Pacto europeo sobre migración y asilo y la falta de vías legales y seguras'. Accem, 20 diciembre 2023. <https://www.accem.es/preocupacion-pacto-europeo-migracion-asilo-la-falta-vias-legales-seguras/>.

ACNUR. 'La Convención de 1951'. Últim accés 12 març 2024. <https://www.acnur.org/convencion-de-1951>.

ACNUR. 'Solicitantes de asilo'. Últim accés 9 juny 2024. <https://www.acnur.org/solicitantes-de-asilo>.

ACNUR España. 'El asilo en España'. Últim accés 12 març 2024. <https://www.acnur.org/es-es/acnur-en-espana/el-asilo-en-espana>.

Amnesty International. 'EU: Migration and Asylum Pact Reforms Will Put People at Heightened Risk of Human Rights Violations', 4 abril 2024. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>.

Amnesty International. 'EU Migration Pact Agreement Will Lead to a Surge in Suffering', 20 desembre 2023. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>.

Arnoux Bellavitis, Marguerite. 'Policy-Making as a Crisis Resolution Tool: The Normalization of Exceptionality Procedures at the Expense of the Rights of Migrants'. *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, núm. 1 (2024): 173-195.

Asociación Por Ti Mujer. 'Efectos de la aprobación del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo en la garantía de los derechos de las personas migrantes', 12 abril 2024. <https://asociacionportimujer.org/efectos-de-la-aprobacion-del-nuevo-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-en-la-garantia-de-los-derechos-de-las-personas-migrantes/>.

Australian Institute of International Affairs. 'EU Pact on Migration and Asylum: An Uneasy Balance between Solidarity and Responsibility'. Últim accés 25 maig 2024. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/eu-pact-on-migration-and-asylum-an-uneasy-balance-between-solidarity-and-responsibility/>.

Avsec, Klara. 'Joint Statement: Civil Society Organisations Call on MEPs to Vote down Harmful EU Migration Pact'. *European Network Against Racism* (blog), 13 febrer 2024. <https://www.enar-eu.org/joint-statement-civil-society-organisations-call-on-meps-to-vote-down-harmful-eu-migration-pact/>.

Borrás, Marta. 'Luz verde definitiva al Pacto de Migración y Asilo'. *euroefe.euractiv.es*, 14 maig 2024. <https://euroefe.euractiv.es/section/migracion/news/luz-verde-definitiva-al-pacto-de-migracion-y-asilo/>.

Bouvier, Chloe. 'Over 50 NGOs Pen Eleventh-Hour Open Letter to EU on Human Rights Risks in Migration Pact'. PICUM, 18 desembre 2023. <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>.

Cáritas. 'Un nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo que refuerza fronteras y rompe puentes'. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.caritas.es/noticias/un-nuevo-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-que-refuerza-fronteras-y-rompe-puentes/>.

Carrera, Sergio. 'El pacto migratorio se olvida de los refugiados y erosiona el principio de igualdad ante la ley de la democracia liberal'. La Razón, 21 desembre 2023. [https://www.larazon.es/internacional/pacto-migratorio-olvida-refugiados-erosiona-principio-igualdad-ley-democracia-liberal\\_202312216582e31ef03b8e000141c38c.html](https://www.larazon.es/internacional/pacto-migratorio-olvida-refugiados-erosiona-principio-igualdad-ley-democracia-liberal_202312216582e31ef03b8e000141c38c.html).

CCMA. 'Notícies Catalunya Informació - Catalunya Informació, de 18 a 19 h - 10/04/2024'. 3Cat. Últim accés 16 maig 2024. <https://www.ccma.cat/3cat/catalunya-informacio-de-18-a-19-h-10042024/audio/1204245/>.

CEAR. 'Derecho de Asilo'. Últim accés 11 març 2024. <https://www.cear.es/derecho-de-asilo/>.

Chetail, Vincent y Ferolla Vallandro do Valle, Mariana. 'The Asylum Procedure Regulation and the Erosion of Refugee's Rights – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 25 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-procedure-regulation-and-the-erosion-of-refugees-rights/>.

Churruca Muguruza, Cristina. 'La contribución de la unión europea a la gobernanza internacional de la migración: El pacto europeo sobre la migración y el asilo a la luz del pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular de las naciones unidas.' En *La comunidad internacional ante el desafío de los objetivos de desarrollo sostenible, 2023, ISBN 978-84-1130-773-4, págs. 149-172, 149-72*. Tirant lo Blanch, 2023. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9015460>.

Comissió Europea. 'Asylum Applications - Annual Statistics'. Últim accés 7 juny 2024. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_applications\\_-\\_annual\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics).

Comissió Europea. 'Asylum Seeker - European Commission'. Últim accés 11 març 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-seeker\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-seeker_en).

Comissió Europea. 'Common European Asylum System'. Últim accés 12 març 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en).

Comissió Europea. 'Los expedientes legislativos en pocas palabras'. Últim accés 9 juny 2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell\\_es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_es).

Comissió Europea. 'New Pact on Migration and Asylum'. Text. Últim accés 5 juny 2024. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706).

Comité Internacional de la Cruz Roja. 'Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales'. Artículo, 27 setembre 2018. <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a new Pact on Migration and Asylum (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.

Consell de la Unió Europea. 'El Consejo adopta el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo'. Últim

accés 6 juny 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>.

Consell de la Unió Europea. 'Pacto sobre Migración y Asilo'. Últim accés 9 juny 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>.

Consell de la Unió Europea. 'Respuesta ante situaciones de crisis migratoria y de fuerza mayor'. Últim accés 1 juny 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/migration-crisis/>.

Consell de la Unió Europea. 'Un procedimiento de asilo común'. Últim accés 3 juny 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-procedure/>.

Consell de la Unió Europea. 'Un nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración'. Últim accés 5 juny 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/>.

Cornelisse, Galina. 'The Pact and Detention: An Empty Promise of 'Certainty, Clarity and Decent Conditions' – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-pact-and-detention-an-empty-promise-of-certainty-clarity-and-decent-conditions/>.

De Bruycker, Philippe. 'Genealogy of and Futurology on the Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 20 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/genealogy-of-and-futurology-on-the-pact-on-migration-and-asylum/>.

De Bruycker, Philippe. 'The New Pact on Migration and Asylum: What It Is Not and What It Could Have Been – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>.

Demócrata. 'Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (I): ¿Ahora o nunca?'. Últim accés 16 maig 2024. <https://www.democrata.es/analisis-y-opinion/nuevo-pacto-sobre-migracion-y-asilo-i-ahora-o-nunca/>.

De la Orden Bosch, Gustavo. 'Pre-Entry Screening and Border Procedures as New Detention Landscape in the EU Pact on Migration and Asylum. The Spanish Borders as a Laboratory for Immobility Policies'. *Peace & Security - Paix et Sécurité Internationales (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations)*, núm. 12 (2024): 5.

Diccionari Cear. 'Protocolo de Nueva York de 1967'. Últim accés 14 març 2024. <https://diccionario.cear-euskadi.org/protocolo-de-nueva-york-de-1967/>.

Donaire Villa, Francisco Javier. 'Solidaridad normativa y derechos fundamentales en el Código de Fronteras Schengen'. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 128 (2024): 127-262.

eACNUR. 'Convención de Ginebra y Estatuto de los Refugiados | Fuente ONU'. Últim accés 12 març 2024. <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>.

eACNUR. 'Convenio de Dublín: qué es'. Últim accés 14 març 2024. <https://eacnur.org/es/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst>.

ECRE (European Council on Refugees and Exiles). 'An analysis of the fiction of non-entry as appe-

ars in the Screening Regulation’, Setembre de 2022. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/ECRE-Commentary-Fiction-of-Non-Entry-September-2022.pdf>.

ENNHRI. ‘Asylum & Migration’, 16 juliol 2019. <https://ennhri.org/our-work/topics/asylum-and-migration/>.

EPP group. ‘The EU’s Pact on Asylum and Migration: The End of an Unsustainable System and a Historic Comprehensive Solution amid Geopolitical Uncertainty’. Últim accés 25 maig 2024. <https://www.eppgroup.eu/newsroom/the-eu-s-pact-on-asylum-and-migration>.

Equal Times. ‘The EU’s Migration and Asylum Pact is another lost opportunity’, 24 abril 2024. <https://www.equaltimes.org/the-eu-s-migration-and-asylum-pact>.

EUobserver. ‘Over 200 Academics Dub New EU Border Asylum Law “Inhumane”’, 9 febrer 2024. <https://euobserver.com/migration/ar8b1e698f>.

Euronews. ‘EU Completes Migration Reform as Poland and Hungary Vote Against’, 14 maig 2024. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>.

Euronews. ‘Hundreds of Migrants in Limbo as Italy Closes Ports to NGOs’, 5 novembre 2022. <https://www.euronews.com/2022/11/05/hundreds-of-migrants-in-limbo-as-italy-closes-ports-to-ngos>.

Euronews. ‘Hungary Move to Criminalise Helping Asylum Seekers ‘Infringes EU Law’’, 17 novembre 2021. <https://www.euronews.com/my-europe/2021/11/16/hungary-move-to-criminalise-support-of-asylum-seekers-infringes-eu-law>.

European Union Agency for Asylum. ‘EU Received over 1.1 Million Asylum Applications in 2023’. Últim accés 26 maig 2024. <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-received-over-1-million-asylum-applications-2023>.

Francesco Maiani. ‘A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>.

Fernández Avilés, José Antonio. ‘Nuevo pacto europeo sobre migración y asilo: bienvenida la reforma migratoria integral, adiós al “cambio de paradigma”’. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 7 febrer 2021, 5-15. <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2332>.

Gahr, Rebecca. ‘Statement: EU Migration Pact’. SOS HUMANITY, 9 abril 2024. <https://sos-humanity.org/en/our-mission/change/eu-migration-pact/>.

Garcés Mascareñas, Blanca. ‘Acord migratori?’ Ara.cat, 6 octubre 2023. [https://www.ara.cat/opinio/acord-migratori-blanca-garces\\_129\\_4821454.html](https://www.ara.cat/opinio/acord-migratori-blanca-garces_129_4821454.html).

Garcés Mascareñas, Blanca. ‘El miedo a la extrema derecha espoleó el pacto migratorio’. CIDOB. Últim accés 10 juny 2024. [https://www.cidob.org/prensa/blanca\\_garces\\_el\\_miedo\\_a\\_la\\_extrema\\_derecha\\_espoleo\\_el\\_pacto\\_migratorio](https://www.cidob.org/prensa/blanca_garces_el_miedo_a_la_extrema_derecha_espoleo_el_pacto_migratorio).

Garcés Mascareñas, Blanca. ‘El nou Pacte és més una gesticulació política que no un pacte que resolgui les qüestions entorn el tema migratori a Europa’. CIDOB. Últim accés 16 maig 2024. [https://www.cidob.org/es/prensa/blanca\\_garces\\_el\\_nou\\_pacte\\_es\\_mes\\_una\\_gesticulacio\\_politica\\_que\\_no\\_un\\_pacte\\_que\\_resolgui\\_les\\_questions\\_entorn\\_el\\_tema\\_migratori\\_a\\_europa](https://www.cidob.org/es/prensa/blanca_garces_el_nou_pacte_es_mes_una_gesticulacio_politica_que_no_un_pacte_que_resolgui_les_questions_entorn_el_tema_migratori_a_europa).

García Andrade, Paula. 'EU Cooperation on Migration with Partner Countries within the New Pact: New Instruments for a New Paradigm? – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/eu-cooperation-on-migration-with-partner-countries-within-the-new-pact-new-instruments-for-a-new-paradigm/>.

Gigani, Euranet Plus News Agency | Mariam. 'EU Migration Pact: A Historic Leap - but a Good One?' *Euranet Plus* (blog), 12 abril 2024. <https://euranetplus-inside.eu/eu-migration-pact-a-historic-leap-but-a-good-one/>.

Goldner Lang, Iris. 'Financial Implications of the New Pact on Migration and Asylum: Will the Next MFF Cover the Costs? – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/>.

Gomez, Julia. 'A Comprehensive Analysis of National and Supranational Approaches to Refugee Migration within the Framework of European Integration'. *Flux: International Relations Review* 14, núm. 2 (29 març 2024): 57-66. <https://doi.org/10.26443/frr.v14i2.167>.

González Enríquez, Carmen. 'El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones'. Real Instituto Elcano. Últim accés 7 juny 2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>.

Greens/EFA. 'Migration Pact Fails to Deliver Real Solidarity & Respect for Fundamental Rights'. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/migration-pact-fails-to-deliver-real-solidarity-respect-for-fundamental-rights>.

Grundler, Maja. 'Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum'. *International Journal of Refugee Law* 34, núm. 3-4 (30 desembre 2022): 513-16. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac038>.

Guild, Elspeth. 'Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks? – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks/>.

Häkli, Jouni, Gintarė Kudžmaitė, i Kirsi Pauliina Kallio. 'Devaluing Personhood: The Framing of Migrants in the EU's New Pact on Migration and Asylum'. *Transactions of the Institute of British Geographers* n/a, núm. n/a. Últim accés 15 juny 2024. <https://doi.org/10.1111/tran.12676>.

HIAS. 'EU Adopts Migration Pact Curbing the Right to Asylum'. Últim accés 13 juny 2024. <https://hias.org/statements/eu-adopts-migration-pact-curbing-right-asylum/>.

Arenas Hidalgo, Nuria. 'La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde ucrania'. *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2022.

Human Rights Watch. 'Civil Society Organisations Call on MEPs to Vote Down Harmful EU Migration Pact', 15 abril 2024. <https://www.hrw.org/news/2024/04/15/civil-society-organisations-call-meps-vote-down-harmful-eu-migration-pact>.

Human Rights Watch. 'EU's Migration Pact Is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers', 21 desembre 2023. <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>.

Ineli-Ciger, Meltem. 'What a Difference Two Decades Make? The Shift from Temporary to Im-



mediate Protection in the New European Pact on Asylum and Migration – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>.

InfoMigrants. ‘New EU Migration Pact Explained’, 12 abril 2024. <https://www.infomigrants.net/en/post/56406/new-eu-migration-pact-explained>.

Intermón, OXFAM. ‘Seguimos denunciando el Pacto Europeo de Migraciones y Asilo’. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.oxfamintermon.org/es/noticias/denunciamos-pacto-europeo-migraciones-asilo-pema>.

Jakulevičienė, Lyra. ‘Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?’ En *Reforming the Common European Asylum System*, editat per Daniel Thym i Odysseus Academic Network, 81-98. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022. <https://doi.org/10.5771/9783748931164-81>.

Jakulevičienė, Lyra. ‘Re-Decoration of Existing Practices? Proposed Screening Procedures at the EU External Borders – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>

Jens Vedsted-Hansen. ‘Harmonisation of Types of Asylum Procedures: New Regulation, Old Dilemmas – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 20 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/harmonisation-of-types-of-asylum-procedures-new-regulation-old-dilemmas/>.

Katharine Woolrych,. ‘The EU Pact on Migration and Asylum, Explained’. HIAS, 13 febrer 2024. <https://hias.org/news/eu-pact-migration-and-asylum-explained/>.

Lang, Iris Goldner. ‘Judicial Passivism’ in EU Migration and Asylum Law Revisited’. En *Revisiting Judicial Politics in the European Union*, 229-46. Edward Elgar Publishing, 2024. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781035313518/book-part-9781035313518-16.xml>.

Conte, Carmine i Yavcan, Başak. ‘Reflection Paper on the New EU Pact on Migration and Asylum’. *Migration Policy Group* (blog), 23 abril 2024. <https://www.migpolgroup.com/index.php/2024/04/23/reflection-paper-on-the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum/>.

Leal, Lucía. ‘EuroEFE explica: El pacto europeo de migración y asilo’. [euroefe.euractiv.es](https://euroefe.euractiv.es), 11 abril 2024. <https://euroefe.euractiv.es/section/euroefe-explica/linksdossier/euroefe-explica-el-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/>.

Leboeuf, Luc. ‘Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach? – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/legal-pathways-to-protection-towards-a-common-and-comprehensive-approach/>.

Luzárraga, Francisco Aldecoa, i Guinea Llorente, Mercedes. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. 1a ed. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, 2010. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10rrbpq>.

Medicos Sin Fronteras. ‘El Pacto de la UE sobre Migración y Asilo no es una solución | MSF’. Últim accés 17 maig 2024. <https://www.msf.es/noticia/pacto-la-ue-migracion-y-asilo-no-una-solucion>.

Medicos Sin Fronteras. ‘Pacto: personas atrapadas privadas de seguridad protección UE’. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.msf.es/noticia/pacto-mas-personas-atrapadas-y-privadas-seguridad-y-proteccion-la-ue-y-sus-fronteras>.

Meltem Ineli-Ciger. ‘Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 10 juny 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/>.

Mikołajczyk, Barbara. ‘The Maze of Legal Support in the New Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 9 juny 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-maze-of-legal-support-in-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

Millender, Michaela. ‘IntelBrief: Will the EU’s New Pact on Migration Temper a Rising Far-Right?’ *The Soufan Center* (blog), 17 abril 2024. <https://thesoufancenter.org/intelbrief-2024-april-17/>.

Moraru, Madalina. ‘The New Design of the EU’s Return System under the Pact on Asylum and Migration – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>.

Moreno-Lax, Violeta. ‘A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/>.

Moreno-Lax, Violeta. ‘De Las Vías De Asilo Complementarias a Las ‘Primarias’: Unas Palabras Sobre El ‘Derecho a Exiliarse.’ *Forced Migration Review*, no. 68: 21–22, 2021.

Moreno-Lax, Violeta, ‘The “Crisification” of Migration Law: Insights from the EU External Border (September 15, 2023). Queen Mary Law Research Paper No. 403/2023 , Forthcoming, Stella Burch Elias, Kevin Cope and Jill Goldenziel (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law* (Oxford: Oxford University Press, 2023)., Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4577364>

Morgades Gil, Silvia. ‘El Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo: derecho informal y jurisprudencia internacional en materia de acceso a la protección’. *Revista española de derecho internacional* 74, núm. 1 (25 gener 2022): 25-45. <https://doi.org/10.17103/redi.74.1.2022.1a.01>.

Neidhardt, Alberto-Horst. ‘Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the shadow of Non-Europe’. European Policy Center. Últim accés 10 abril 2024. <https://www.epc.eu/en/Publications/Navigating-the-New-Pact-on-Migration-and-Asylum-in-the-shadow-of-Non-E-579bbc>.

Oetjen, Jan-Christoph. ‘The New Pact: A vital step for an effective and humane EU migration policy’. European Policy Center. Últim accés 17 maig 2024. <https://www.epc.eu/en/Publications/The-New-Pact-A-vital-step-for-an-effective-and-humane-EU-migration-po-582a50>.

OHCHR. ‘Child Immigration Detention Must Be Prohibited Following Adoption of EU Migration and Asylum Pact, UN Experts Say’. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/child-immigration-detention-must-be-prohibited-following-adoption-eu>.

Parlament Europeu. ‘Asilo y migración en la UE: cifras y hechos’, 18 juliol 2019. <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos>.

Parlament Europeu. ‘La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea’, 30 setembre 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>.

Parlament Europeu. ‘Plenary Round-up – April I 2024’. *European Union*, 2024.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: Resistance is futile: the new Eurodac Regulation – part 4 of the analysis of new EU asylum laws'. *EU Law Analysis* (blog), 21 març 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/03/resistance-is-futile-new-eurodac.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The New EU Asylum Laws, part 1: the Qualification Regulation'. *EU Law Analysis* (blog), 30 desembre 2023. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/12/the-new-eu-asylum-laws-part-1.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The New EU Asylum Laws, part 2: the Reception Conditions Directive'. *EU Law Analysis* (blog), 1 gener 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/01/the-new-eu-asylum-laws-part-2-reception.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation'. *EU Law Analysis* (blog), 2 gener 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/01/the-new-eu-asylum-laws-part-3.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The new EU asylum laws, part 6: the new Dublin rules on responsibility for asylum-seekers'. *EU Law Analysis* (blog), 27 abril 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-6-new.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The new EU asylum laws, part 7: the new Regulation on asylum procedures'. *EU Law Analysis* (blog), 28 abril 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-7-new.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The new EU asylum laws, part 8: the 'crisis' Regulation – and conclusions'. *EU Law Analysis* (blog), 28 abril 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-8-crisis.html>.

Peers, Steve. 'EU Law Analysis: The new Screening Regulation – part 5 of the analysis of new EU asylum laws'. *EU Law Analysis* (blog), 26 abril 2024. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-screening-regulation-part-5-of.html>.

Pérez Barahona, Sergio. 'El estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951'. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, núm. 1 (1 novembre 2003): 225. <https://doi.org/10.18172/rehur.3840>.

Pinyol-Jiménez, Gemma. 'La aprobación del nuevo Pacto de Migración y Asilo: ¿qué principios para qué fin?'. *Agenda Pública*. Últim accés 16 maig 2024. <https://agendapublica.es/noticia/18885/aprobacion-nuevo-pacto-migracion-asilo-qu-principios-qu-fin>.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU (2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2016%3A467%3AFIN>.

Red Cross EU Office. 'IFRC Calls for Humane Implementation of the European Pact on Asylum and Migration', 10 abril 2024. <https://redcross.eu/latest-news/ifrc-calls-for-humane-implementation-of-the-european-pact-on-asylum-and-migration>.

Renew Europe. 'Migration and Asylum Pact: Reform Delivered Despite...', 10 abril 2024. <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2024-04-10/migration-and-asylum-pact-reform-delivered-despite-far-right-attempts-to-wreck-european-solutions>.

Rijpma, Jorrit J. 'Let's Not Forget about Schengen – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/lets-not-forget-about-schengen/>.

Roberta Metsola [@EP\_President]. ‘History Made. We Have Delivered a Robust Legislative Framework on How to Deal with Migration and Asylum in the EU. It Has Been More than Ten Years in the Making. But We Kept Our Word. A Balance between Solidarity and Responsibility. This Is the European Way. <https://t.co/OW24Y8cv1k>’. Tweet. *Twitter*, 10 abril 2024. [https://x.com/EP\\_President/status/1778085747108524267](https://x.com/EP_President/status/1778085747108524267).

Romeo, Gaia. ‘The New Pact on Migration Is Not Only Harmful but Will Also Be Ineffective’. [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 22 febrer 2024. <https://www.euractiv.com/section/migration/opinion/the-new-pact-on-migration-is-not-only-harmful-but-will-also-be-ineffective/>.

Romero, Jessica. ‘Pacto sobre Migración y Asilo de la UE: un castillo de naipes’. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pacto-sobre-migracin-y-asilo-de-la-ue-un-castillo-de-naipes>.

Sánchez, Miguel Acosta. ‘El nuevo pacto sobre migración y asilo en la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa’. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, núm. 32 (22 juny 2022): 94-117. <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.007>.

Santos Vara, Juan. ‘Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration?’. *European Papers - A Journal on Law and Integration* 2022 7 (18 febrer 2023): 12431263. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/613>.

Sarolea, Sylvie. ‘Legal Migration in the “New Pact”: Modesty or Unease in the Berlaymont? – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/legal-migration-in-the-new-pact-modesty-or-unease-in-the-berlaymont/>.

Save the Children International. ‘Statement: New Migration & Asylum Pact Will Drastically Undermine Children’s Rights in Europe – Save the Children’, 10 abril 2024. <https://www.savethechildren.net/news/statement-new-migration-asylum-pact-will-drastically-undermine-children-s-rights-europe-save>.

Scruggs, Daniella Nahmias. ‘The EU’s New Migration and Asylum Pact Hollows out the Right to Asylum’. *Civil Rights Defenders* (blog), 11 abril 2024. <https://crd.org/2024/04/11/the-eus-new-migration-and-asylum-pact-hollows-out-the-right-to-asylum/>.

Sevillano, María. ‘El Pacto Europeo de Migración y Asilo será “devastador” para los derechos humanos’. *CEAR* (blog), 10 abril 2024. <https://www.cear.es/pacto-europeo-devastador-derecho-asilo-derechos-humanos/>.

Slingenberg, Lieneke. ‘Political Compromise on a Recast Asylum Reception Conditions Directive: Dignity Without Autonomy? – EU Immigration and Asylum Law and Policy’. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-autonomy/>.

Socialists & Democrats. ‘Agreement on Migration and Asylum Pact’, 20 desembre 2023. <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/agreement-migration-and-asylum-pact>.

Solidar. ‘The EU Pact on Migration and Asylum, an Exercise in Eroding the Right to Seek Asylum, Is Set to Become Law’, 15 abril 2024. <https://www.solidar.org/news-and-statements/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-is-set-to-become-law/>.

Statewatch. ‘Migration Pact “Will Engender a Proliferation of Human Rights Violations” and

Must Be Rejected'. Últim accés 6 juny 2024. <https://www.statewatch.org/news/2024/april/migration-pact-will-engender-a-proliferation-of-human-rights-violations-and-must-be-rejected/>.

Stępa, Maciej. 'The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?' *Białostockie Studia Prawnicze* 1, núm. 28 (2023): 23-37. <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.01.02> .

Tagliapietra, Alberto. 'Outsourcing Responsibility: The EU's New Pact on Migration and Asylum | German Marshall Fund of the United States'. Últim accés 25 maig 2024. <https://www.gmfus.org/news/outourcing-responsibility-eus-new-pact-migration-and-asylum>.

The Left. 'Migration: European Parliament kills the right to asylum', 10 abril 2024. <https://left.eu/migration-european-parliament-kills-the-right-to-asylum/>.

Thym, Daniel. *European Migration Law*. Oxford University Press, 2023. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192894274.001.0001>.

Thym, Daniel. 'European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

Thym, Daniel. 'Secondary Movements: Overcoming the Lack of Trust among the Member States? – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/secondary-movements-overcoming-the-lack-of-trust-among-the-member-states/>.

Tota, Elton. 'Towards a new EU Pact on Migration and Asylum: The challenges ahead'. *UBT International Conference*, 28 octubre 2023. <https://knowledgecenter.ubt-uni.net/conference/IC/LAW/15>.

Tsourdi, Evangelia (Lilian), i Philippe De Bruycker. 'The Evolving EU Asylum and Migration Law'. En *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, 1-55. Edward Elgar Publishing, 2022. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781786439635/book-part-9781786439635-7.xml>.

Tsourdi, Lilian. 'EU Law Analysis: The EU's New Pact on Migration and Asylum: three key arguments'. *EU Law Analysis* (blog), 14 setembre 2023. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2023/09/the-eus-new-pact-on-migration-and.html>.

Tsourdi, Lilian. 'The New Pact and EU Agencies: An Ambivalent Approach towards Administrative Integration – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/>.

UNHCR. 'Asylum-Seekers'. Últim accés 11 març 2024. <https://www.unhcr.org/asylum-seekers>.

UNHCR. 'Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees'. Últim accés 12 març 2024. <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.

UNHCR. 'Mid-Year Trends'. Últim accés 17 maig 2024. <https://www.unhcr.org/mid-year-trends>.

UNHCR. 'The 1951 Refugee Convention'. Últim accés 12 març 2024. <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>.

UNHCR Europe. 'UNHCR Calls on EU to Ensure Asylum Pact Is Implemented with Protection at Its Core'. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.unhcr.org/europe/news/press-releases/unhcr-calls-on-eu-to-ensure-asylum-pact-is-implemented-with-protection-at-its-core>.

[cr-calls-eu-ensure-asylum-pact-implemented-protection-its-core.](#)

UNHCR Greece. 'UNHCR Concerned by Pushback Reports, Calls for Protection of Refugees and Asylum-Seekers'. Últim accés 6 juny 2024. <https://www.unhcr.org/gr/en/16207-unhcr-concerned-by-pushback-reports-calls-for-protection-of-refugees-and-asylum-seekers.html>.

Unicef. 'EU Migration and Asylum Deal Must Uphold Our Collective Responsibility to Protect Children'. Últim accés 13 juny 2024. <https://www.unicef.org/eca/press-releases/eu-migration-and-asylum-deal-must-uphold-our-collective-responsibility-protect>.

UNIR. 'La Convención de Ginebra de 1951 y el estatuto del refugiado'. Últim accés 12 març 2024. <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/convencion-ginebra-1951-estatuto-refugiado/>.

Vedsted-Hansen, Jens. 'Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection? – EU Immigration and Asylum Law and Policy'. Últim accés 21 maig 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/>.

## Legislació

consell d'Europa. 'Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals'. Roma, 4 de novembre de 1950. [http://www.echr.coe.int/documents/convention\\_esp.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/convention_esp.pdf).

Nacions Unides. 'Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats'. 28 de juliol de 1951. <http://www.acnur.org/fileadmin/documentos/bdl/2001/0005.pdf>.

Unió Europea. 'Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea'. Diari Oficial de la Unió Europea C 326, 26 d'octubre de 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.

United Nations General Assembly. Universal Declaration of Human Rights. 217 A (III). December 10, 1948. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Unió Europea. 'Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i del Consell de 13 de desembre de 2011 sobre normes relatives als requisits per a la concessió de l'estatut de refugiat o de protecció subsidiària'. Diari Oficial de la Unió Europea L 337, 20 de desembre de 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex%3A32011L0095>.

Unió Europea. 'Reglament (UE) 2024/1359 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'aborden les situacions de crisi i de força major en l'àmbit de la migració i l'asil i pel qual es modifica el Reglament (UE) 2021/1147'. Diari Oficial de la Unió Europea Serie L, 22 de maig de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1359&qid=1718887136505>.

Unió Europea. 'Reglament (UE) 2024/1348 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix un procediment comú en matèria de protecció internacional en la Unió i es deroga la Directiva 2013/32/UE'. Diari Oficial de la Unió Europea Serie L, 22 de maig de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1348&qid=1718885740156>.

Unió Europea. 'Reglament (UE) 2024/1349 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix un procediment fronterer de retorn i es modifica el Reglament (UE)

2021/1148'. Diari Oficial de la Unió Europea Serie L, 22 de maig de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1349&qid=1718887304511>.

Unió Europea. 'Reglament (UE) 2024/1356 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'introdueix el triatge de nacionals de tercers països a les fronteres exteriors i es modifiquen els Reglaments (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817'. Diari Oficial de la Unió Europea Serie L, 22 de maig de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1356&qid=1718887399355>.

Unió Europea. 'Reglament (UE) 2024/1351 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, sobre la gestió de l'asil i la migració, pel qual es modifiquen els Reglaments (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 i es deroga el Reglament (UE) n.º 604/2013'. Diari Oficial de la Unió Europea Serie L, 22 de maig de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351&qid=1718887399355>.

Unió Europea. 'Tractat de Funcionament de la Unió Europea.' Diari Oficial de la Unió Europea C 326, 26 d'octubre de 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex%3A12012E%-2FTXT>.

## 7. Annexos

### ANNEX I: Entrevista per correu electrònic a Amnistia Internacional Catalunya

#### 1. Quins creu que són els principals reptes i desafiaments que han impulsat la reforma del Pacte de Migració i Asil de la UE?

Des de fa diversos anys, la migració i l'asil han sigut alguns dels principals reptes per a la Unió Europea. Actualment, cada Estat membre és qui té la potestat per atorgar els permisos de residència als seus territoris, encara que hi hagi una normativa europea de suport. Però, davant les creixents onades de migrants i la incapacitat d'alguns països per poder satisfer de manera digna les necessitats de migrants i refugiats, la UE va voler reforçar i reformar de manera coordinada les regulacions i polítiques relacionades amb la migració i asil. És d'aquí que surt la idea i el Pacte.

#### 2. Creu que el Pacte aborda adequadament les deficiències de l'actual Sistema Europeu Comú d'Asil?

No. Segueix sent deficient. Amb aquest pacte, Europa ha perdut una oportunitat vital per construir un sistema de migració i asil que situï els drets humans en centre d'aquestes polítiques. De fet, aquestes reformes pensem que faran retrocedir els avenços en matèria d'asil i provocaran més patiment humà. Es tracta d'un pacte que no dona suport a aquells estats que primer reben persones migrants (fronteres sud i oest de la UE). En comptes de donar prioritat a la solidaritat i corresponsabilitat dels estats membre de la UE, mitjançant reubicacions internes o reforçant el sistema comú de protecció, els Estats podran limitar-se a pagar per reforçar les fronteres exteriors o externalitzar i finançar tercers països fora de la UE per impedir que les persones migrants i refugiades arribin a Europa. Aquest pacte, segurament, implicarà que hi hagi més gent detinguda a les fronteres, incloses persones en situació de vulnerabilitat o infants i reduirà les garanties de les persones sol·licitants d'asil. Alhora, aquestes reformes, en lloc de permetre que la gent migrant pugui trobar protecció digna dins de la UE i accedir a vies segures i legals, poden implicar l'incompliment d'algunes de les obligacions internacionals conretes en virtut del dret internacional i dels drets humans dels refugiats. Aquest pacte, doncs, no resoldrà les deficiències del sistema d'asil de la UE actual, com la infraversió; les devolucions sumàries il·legítimes o la impunitat d'abusos que es cometen a les fronteres de la Unió (Melilla, fronteres hongaresa o croata). Sense un compromís de fer una legislació europea on es garanteixi la rendició de comptes per devolucions sumàries i altres violacions de drets, el pacte no servirà per millorar la protecció d'aquells que sol·liciten asil a Europa ni millorarà la resposta global europea als moviments de persones.



3. Com creu que els canvis introduïts en el Pacte afectaran les persones que arriben a les fronteres de la UE? Considera que les novetats del pacte són positives o negatives?

Aquests canvis afectaran negativament les persones que arriben a la UE: poden comportar la detenció de moltes més persones a les fronteres de la Unió, incloses famílies amb menors d'edat i persones en situació de vulnerabilitat; la reducció de les garanties per aquells que sol·licitin asil i la dificultat per assolir vies legals i segures d'accés a països de la UE; es poden continuar produint les devolucions col·lectives i el tracte discriminatori, entre altres. Per tant, considerem que les novetats introduïdes en el Pacte són globalment negatives.

4. Quins desafiaments preveu en la implementació pràctica del Pacte? Com creu que afectarà a la implementació l'oposició d'alguns estats membres durant les negociacions (com Polònia i Hongria)?

La implementació pràctica del Pacte vindrà marcada per la pròpia complexitat del Pacte, l'alt cost i la durada dels processos, l'oposició d'alguns dels estats membres com els que esmentes a la pregunta, i altres, i per la composició del nou hemicicle sortint de les recents eleccions europees, amb un creixement de forces polítiques partidàries de l'enduriment de les polítiques migratòries de la UE. Ja en les votacions, diversos països van mostrar-se obertament en contra a aquest Pacte i, una quinzena de països membres (de 27...) també van reclamar "fórmules" per traslladar les sol·licituds d'asil fora de la UE i externalitzar els processos. Aquest pacte estarà marcat per múltiples elements jurídics que encara no s'han esbossat, però que seran necessaris per a desplegar-ne el reglament i haurem d'analitzar bé què s'acaba acordant.

Malgrat que alguns estats membres s'han mostrat contraris al Pacte, aquesta oposició no el bloquejarà, ja que només es necessita una majoria qualificada per dur-se a terme, és a dir, només es necessiten el 55% dels vots a favor (que a la pràctica serien 15 de 27 països) i que, aquest 55% compti amb el suport d'estats membres que sumin un 65% del total de la població europea.

5. Quin creu que serà l'impacte del procediment fronterer en la pràctica?

L'impacte del procediment fronterer implicarà un augment del patiment a cada pas del viatge de les persones que busquen asil a la UE, des de la forma com els països que pertanyen a la UE tracten ja actualment aquestes persones (violència, abusos, no individualització del procés d'asil), l'accés a l'asil i el suport jurídic a les fronteres, fins a la recepció i acollida dins de la Unió. De facto, aquest pacte no implicarà més seguretat fronterera, sinó que exacerbarà la vulnerabilitat d'aquelles persones que ja es troben a les fronteres. Es poden produir detencions arbitràries i violentes, devolucions sumàries il·legals i actuacions judicials i policials discriminatòries.

6. Experiències similars d'identificació ràpida i registre van ser utilitzats als punts calents de Grècia i Itàlia que es van establir després de la crisi migratòria de 2015-2016 a Europa, i es va considerar que no havien produït cap resultat tangible. El cribratge previ previst a l'entrada a la UE donarà lloc a un resultat diferent?

Davant del fracàs de la resposta a la crisi migratòria dels anys 2015 i 2016, aquest Pacte busca donar una resposta diferent. Els estats, amb la implementació d'aquest nou pacte, podran o bé acceptar el nombre de migrants que els correspon, o bé, pagar una quantitat d'euros per cada persona que ha demanat asil i no ha admès o bé destinar aquests diners a projectes relacionats amb la migració als països d'origen. Aquest pacte actual, busca un major control a les entrades i, per tant, implica menors possibilitats per sol·licitar asil a les fronteres, això farà que el cribratge també sigui molt més estricte, més dur, i que, conseqüentment, el nombre de persones rebutjades serà per força més alt.

7. Fins a quin punt amenaça el nou procediment fronterer amb la protecció dels drets humans?

Aquest pacte podria comportar que s'incomplissin les obligacions internacionals acceptades per la UE en virtut del dret internacional dels drets humans i dels refugiats. En debilitar una resposta humana comuna a persones que necessiten protecció internacional (i que el dret internacional de drets humans ja preveu), se les posa en més risc de patir violacions greus de drets humans i es podrien normalitzar mesures d'emergència desproporcionades a les fronteres europees, establint un perillós precedent per al dret d'asil, debilitant-lo fatalment.

8. Quina és la seva opinió sobre les preocupacions plantejades per experts i algunes organitzacions de la societat civil en relació amb l'augment de la detenció arbitrària i les violacions dels drets humans en el nou Pacte?

Ho veiem igual. Amnistia Internacional fa temps que demana a les institucions europees i als Estats membres de la Unió que situïn els drets humans en el centre de les negociacions sobre les reformes d'asil a la Unió, i no s'està fent. Es prioritza la resposta securitària, de control fronteres per damunt de les persones. Amnistia Internacional continuarà mostrant la seva solidaritat amb les persones refugiades i migrants, les afectades pel racisme, la discriminació, la violència i els abusos contra els drets humans comesos a les fronteres europees i més enllà d'elles, així com amb les innumbrables persones, organitzacions i comunitats que treballen per defensar els seus drets. Amnistia Internacional comparteix la preocupació pel Pacte en sí i els dubtes en termes de drets humans sobre la seva futura implantació.

9. Què opina de l'ampliació dels procediments accelerats en frontera que planteja el Pacte? Suposen una amenaça per al principi de no-devolució?

Aquests procediments accelerats reduiran les garanties de les persones que sol·liciten asil a

la UE, ja que estaran formats per procediments deficientes que no analitzaran ni avaluaran de manera justa ni completa les peticions d'asil. Tot el que sigui reforçar el que es fa a les fronteres, espais tradicionalment d'impunitat, és dolent. Amnistia Internacional defensa la necessitat que aquest Pacte, tant a la teoria com a la pràctica, introdueixi garanties per respectar el principi de no-devolució i salvaguardes en els procediments d'asil.

10. Creu que les decisions de cribratge preliminar en les fronteres que recull el Pacte es prendran de manera justa i equitativa en tots els estats membres de la UE?

Aquest acord redueix les garanties del dret a l'asil mentre reforça les polítiques d'externalització de fronteres. Es tracta d'un Pacte "flexible" que no estableix un repartiment equitatiu de les responsabilitats d'asil. Alhora, els processos de sol·licitud d'asil s'acceleraran i comportaran un augment de detencions sistemàtiques a les fronteres marcats per el caràcter "flexible" de la normativa. No esté en compte l'estudi cas a casa, individualitzat, que és el que cal fer. Els països, per exemple, poden escollir si prefereixen finançar projectes a països tercers destinats al control migratori, en lloc de garantir un sistema de reubicació obligatòria on les persones i els seus drets estiguin al centre.

11. Creu que el Pacte prioritza la seguretat fronterera i el control migratori sobre els drets fonamentals dels sol·licitants d'asil, els refugiats i els migrants?

Sí, del tot. Aquest Pacte està concebut per controlar les fronteres terrestres de la Unió Europea dificultant així a les persones migrants que puguin accedir a seguretat, a l'asil i a un suport jurídic just i complet a la frontera.

12. Considera que les noves disposicions sobre procediments fronterers en el Pacte són efectives per a gestionar els fluxos migratoris de manera justa i eficient?

El Pacte no resoldrà els problemes del sistema d'asil de la UE. Sense un compromís renovat per fer complir la legislació de la UE i garantir la rendició de comptes per devolucions sumàries i altres violacions de drets, el pacte no servirà per millorar la protecció d'aquells que sol·liciten asil a la UE ni millorarà la resposta de la Unió. Amnistia Internacional demana a la UE que abordi les violacions de drets humans documentades, afavoreixi la rendició de comptes, i prengui mesures per garantir una resposta d'acord amb els drets humans, sostenible i dotada de recursos efectius per aquells que arriben a les fronteres.

13. Considera que el nou mecanisme de solidaritat flexible és prou just i efectiu per a repartir la responsabilitat d'acollir als sol·licitants d'asil entre els estats membres? Creu que el mecanisme de solidaritat hauria de ser obligatori pels estats membres?

Amnistia Internacional mostra que el Pacte no resoldrà els problemes que pateix el sistema d'asil de la UE ni tampoc dona suport als països d'arribada dels migrants. Amnistia Internacional demana que s'intensifiquin les activitats de reassantament i que es millorin els compromisos per incrementar la cooperació i la solidaritat entre els diversos països de la Unió en

matèria dels drets humans de les persones migrants. Els països membres haurien d'invertir en sistemes d'acollida dignes per a les necessitats de les persones arribades, i defensar el dret d'asil de totes les persones. Senzillament cal complir el que estableix la legislació internacional de drets humans.

14. Creu que quan s'apliqui el nou mecanisme de solidaritat crearà més friccions entre els estats membres?

Amnistia Internacional defensa l'increment de la cooperació dels diferents països de la Unió en matèria de drets humans i drets dels refugiats. Els Estats membres s'han de prendre seriosament el seu compromís per accedir a rutes legals segures i centrar-se a maximitzar el nombre de persones que tinguin accés a la seguretat, mitjançant solucions duradores.

15. Com repercutirà el nou Pacte en les possibilitats dels sol·licitants d'asil d'obtenir protecció com a refugiats, atès que es tem que introdueixi una major complexitat en el sistema d'asil i redueixi les possibilitats d'impugnar les decisions d'admissibilitat?

Aquest Pacte implicarà un retrocés en el dret d'asil europeu. Es tractarà d'un sistema molt més estricte, complex, i que implicarà que un major nombre de sol·licitants siguin rebutjats i, per tant, dificultarà l'accés d'aquestes persones a rebre protecció internacional.

16. Creu que els nous límits temporals que contempla el Pacte en els procediments fronterers, sobretot els de sol·licitud de protecció internacional, són viables? Com creu que afectaran a la pràctica?

La implementació d'aquest Pacte és summament complexa i inclou diversos factors, com el temps o les capacitats d'identificació dels perfils que tenen dret a protecció internacional. El propi pacte busca un estudi més estricte dels perfils dels aplicants, fet que implicarà que s'admetin menys persones i que, conseqüentment, més persones es quedin en un estat de desprotecció durant períodes més llargs de temps, com en una mena de llimb legal etern. Això implica que aquestes persones es puguin veure sotmeses a condicions de vida difícils, discriminació i vulnerabilitat mentre es resolen els seus expedients.

17. És cert que el Pacte redueix les garanties del dret d'asil i reforça les polítiques d'externalització de fronteres i de retorn a tercers països? Quins riscos comporta això en termes de protecció i drets humans?

Sí, del tot. Les propostes del pacte venen acompanyades amb la voluntat de transferir la responsabilitat de la protecció de les persones refugiades i el control de fronteres a països fora de la UE amb la voluntat d'externalitzar el processament de les sol·licituds d'asil. Aquest fet dificulta que la gent pugui rebre protecció a Europa sense fer trajectes perillosos i, alhora,

implica que moltes persones quedin puguin quedar atrapades en estats on els seus drets humans corrin perill. A més, l'agenda de drets humans de molts d'aquests països on la UE vol externalitzar és pèssima, i per tant és de suposar que els abusos a persones migrants i refugiades es multiplicaran.

18. El Pacte permet suspendre les garanties del dret d'asil en situacions de 'crisi, força major o instrumentalització'. Tem que això derivi en un estat d'excepció quasi permanent a les normes d'asil?

Aquest acord busca que els països puguin elidir un ampli ventall de normes d'asil de la UE en èpoques d'arribades massives de migrants o davant "de forces majors". Aquestes excepcions podrien, a la pràctica, implicar un incompliment de les obligacions internacionals concretes en virtut del dret internacional dels drets humans i dels refugiats. En debilitar una resposta comuna a aquelles persones que necessiten protecció, se les posa en perill de patir violacions greus de drets humans i de normalitzar mesures d'emergència desproporcionades a les fronteres europees, establint un perillós precedent pel dret d'asil a tot el món.

19. En relació amb la diferència hi ha entre els termes 'refugiat' i 'migrant', considera que el Pacte respecta els drets humans de tots dos col·lectius per igual?

El Pacte tindrà conseqüències devastadores en ambdós casos, doncs, perquè en el cas de la migració es reforcen les polítiques d'externalització de fronteres i retorns a tercers països, alhora que imposarà més obstacles per poder accedir al dret d'asil i a la protecció internacional a persones que hi tindrien dret.

20. En la seva opinió, quines serien les mesures més efectives per a gestionar la migració de manera respectuosa amb els drets humans? Creu que el Pacte va en aquesta direcció?

Des d'Amnistia Internacional, juntament amb altres organitzacions no governamentals humanitàries, demanem a la UE que s'haurien de tenir en compte les mesures següents:

- Intensificar les activitats de reassentament per a complir amb el Pacte Mundial sobre els Refugiats.
- Invertir en preparació i en la capacitat adequada pels reassentaments d'emergència.
- Millorar l'aplicació dels compromisos de reassentament, agilitant els procediments.
- Incrementar la cooperació dels països de primera asil per a simplificar les sortides, els visats, els requisits de documentació de viatge i les autoritzacions mèdiques.
- Incloure els coneixements de les comunitats de persones refugiades en els processos de reassentament per així permetre la inclusió satisfactòria d'aquestes persones. Dissenyar també

activitats d'inclusió en polítiques.

- Adoptar el marc de reassentament i Admissió humanitària de la UE.
- Invertir en sistemes d'acollida dignes per satisfer les necessitats de les persones refugiades i proporcionar-los serveis adequats a l'arribada.
- Defensar el dret d'asil de totes les persones que sol·liciten protecció.

## 21. Quin tipus de futur per a la migració a Europa preveu amb el nou Pacte?

Aquest pacte no resoldrà els problemes que pateix el sistema d'asil de la UE com la infraversió en el sistema d'asil i d'acollida, les devolucions sumàries il·legítimes i violentes, les polítiques que neguen el dret d'asil i la impunitat dels abusos comesos a les fronteres. Sense un pacte de compromís on es compleixi la legislació de la UE i es garanteixin les condicions necessàries per impedir les violacions dels drets humans, el pacte no servirà per millorar la protecció d'aquestes persones que demanen asil. Per aquesta raó, des d'Amnistia Internacional, es demana que es prenguin mesures que tinguin en compte els drets humans d'aquelles persones que arriben a les fronteres europees. Sense aquestes mesures, el futur de la migració pot comportar el retrocés dels drets humans dels refugiats, més patiment humà i més restriccions a l'hora d'aconseguir protecció, seguretat i condicions de vida dignes.

# ANNEX II: Entrevista per correu electrònic al Sr. Cubells, director del Serveis d'Immigració i Refugi de l'Ajuntament de Barcelona

1. Quins creu que són els principals reptes i desafiaments que han impulsat la reforma del Pacte de Migració i Asil de la UE?

La gran mobilitat humana, globalització, trencament de distàncies i conflictes en origen, han fet que moltes persones es moguin a nivell mundial per trobar una vida millor. El detonant és sobretot per la mobilitat de persones que es troben en una situació de vulnerabilitat en el seu país d'origen. Aquesta realitat ha portat a que els països que són habitualment receptors de persones migrades (bàsicament UE i EEUU) tendeixin a buscar eines restrictives amb la teòrica intenció d'aturar aquesta tipologia de migració amb recursos econòmics més limitats que els del país d'acollida.

2. Com creu que els canvis introduïts en el Pacte afectaran les persones que arriben a les fronteres de la UE? Considera que les novetats del pacte són positives o negatives?

Crec que afectaran de manera molt important a les persones que es desplacen per diferents motius. Afectarà ja inicialment el dret humà de la llibertat de mobilitat. Quedarà reduït aquest dret a unes persones amb unes característiques determinades i amb uns números determinats, trencant el principi de dret universal. Un enfortiment de les fronteres que produirà situacions molt més tensionades.

3. Quins desafiaments preveu en la implementació pràctica del Pacte? Com creu que afectarà a la implementació l'oposició d'alguns estats membres durant les negociacions (com Polònia i Hongria)?

Afectarà directament al principi de solidaritat entre els estats. Queda oberta la possibilitat que cada estat decideixi quantes persones acollirà e inclús la possibilitat de que es valori econòmicament els diners que valen les persones que decideixin no acollir. Tanmateix, la no creació de rutes segures augmenta el risc en el viatge i és lloc adobat per les màfies del tràfic de persones.

4. Quin creu que serà l'impacte del procediment fronterer en la pràctica?

Més restriccions i per tant, més risc buscant rutes alternatives i patiment entre les persones

5. Experiències similars d'identificació ràpida i registre van ser utilitzats als punts calents de Grècia i Itàlia que es van establir després de la crisi migratòria de 2015-2016 a Europa, i es va considerar que no havien produït cap resultat tangible. El cribratge previ previst a l'entrada a la UE donarà lloc a un resultat diferent?

No ho crec. A nivell pràctic, pot obrir una porta al desequilibri dels drets humans universals segons la persona que ho demani, la possible arbitrietat de la persona que ho atengui. És obrir una porta a que persones amb les mateixes necessitats i situació siguin tractades de manera diferent.

6. Fins a quin punt amenaça el nou procediment fronterer amb la protecció dels drets humans?

És com deia en un punt anterior, ja d'inici limita l'article 13 de la declaració universal dels drets humans. Però afectarà directament a altres com el dret a una vida digna, el dret a la llibertat i la seguretat, a tractes cruels o degradants ...

7. Quina és la seva opinió sobre les preocupacions plantejades per experts i algunes organitzacions de la societat civil en relació amb l'augment de la detenció arbitrària i les violacions dels drets humans en el nou Pacte?

A nivell pràctic, obre aquesta porta a possibles arbitrietats.

8. Creu que el Pacte prioritza la seguretat fronterera i el control migratori sobre els drets fonamentals dels sol·licitants d'asil, els refugiats i els migrants?

Sí, és l'altra cara de la moneda de tot estat de dret. Lleis imprescindibles per la convivència però que acaben traspasant la línia i es converteixen en la pràctica en limitadores de drets. Cal que el legislador sigui molt rigorós i trobi el punt d'equilibri exacte. I aquí moltes vegades el biaix polític acaba marcant cap on es carreguen les tintes.

9. Consideres que les noves disposicions sobre procediments fronterers en el Pacte són efectives per a gestionar els fluxos migratoris de manera justa i eficient?

Crec que no solventaran els problemes i crearan de nous o incrementaran els existents.

10. Fins a quin punt creu que aquest objectiu que estableix el preàmbul del Reglament s'aconseguirà?

'Garantir l'harmonització i una major convergència en les decisions en matèria d'asil, pel que fa al contingut de la protecció internacional, amb la finalitat de reduir els incentius per



a desplaçar-se dins de la [...] Unió, animar als beneficiaris de protecció internacional a romandre en l'Estat membre que els va concedir la protecció i garantir la igualtat de tracte dels beneficiaris de protecció internacional'.

Dubto s'aconsegueixi. Queda molt obert a les decisions de cada estat. Si fins ara els números de persones a atendre estava determinat, no es complia i no passava res, en el moment en que cada estat pugui determinar unilateralment les seves decisions difícilment hi haurà un equilibri.

11. Considera que el nou mecanisme de solidaritat flexible és prou just i efectiu per a repartir la responsabilitat d'acollir als sol·licitants d'asil entre els estats membres? Creu que el mecanisme de solidaritat hauria de ser obligatori pels estats membres?

No a la primera pregunta i sí a la segona. Però reforçant els sistemes de control i sanció europeus si es considera necessari.

12. Creu que quan s'apliqui el nou mecanisme de solidaritat crearà més friccions entre els estats membres?

El que considero que provocarà és més blindatge de tots els estats membres. A diferents ritmes però amb un futur comú igual on els grans perjudicats seran les persones migrades.

13. Com repercutirà el nou Pacte en les possibilitats dels sol·licitants d'asil d'obtenir protecció com a refugiats, atès que es tem que introdueixi una major complexitat en el sistema d'asil i redueixi les possibilitats d'impugnar les decisions d'admissibilitat?

Només cal veure els números amb el sistema actual. A més dificultat, més persones durant més temps en situació de vulnerabilitat. I aquestes situacions acaben repercutint en les administracions locals com administració més propera al ciutadà i com gestora del catàleg de serveis socials. En resum, més precarietat als carrers dels municipis.

14. Com creu que evolucionarà la política migratòria de la UE en els pròxims anys?

Serà més restrictiva.

15. Quin tipus de futur per a la migració a Europa preveu amb el nou Pacte?

Veurem, no vull avançar esdeveniments però crec que hi haurà més precarització, més violència i morts en el viatge i més pressió en els carrers de les ciutats i pobles amb persones sense recursos i sense gaires possibilitats d'obtenir-los. Sento no poder ser més optimista però és el que estem veient a diari des de fa temps.

# ANNEX III: Entrevista amb la Dra. Mariona Illamola Dausà

## 1. Quins creus que són els principals reptes i desafiaments que han impulsat la reforma del Pacte de Migració i Asil de la UE?

Des que la Unió Europea va tenir competències amb el tracte d'Amsterdam, que entra al 99, com saps, amb temes de mmigració, asil, control de fronteres, aquesta part que afecta l'objectiu d'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, des d'aquell moment el que es va fer va ser que, per indicació del Consell, s'adoptessin una sèrie de programes, programes quinquennals. Llavors, amb això ens trobem, doncs, amb el programa de Tampere i després amb altres programes com el de la Haia.

Llavors, la Comissió fa una proposta, seguint aquestes directives del Consell Europeu, fa una proposta de document. I, llavors, Parlament i Consell aproven, etc. Això s'havia anat fent sempre. Però arriba un moment que, en l'any 2020, es fa el mateix, es presenta la proposta, però hi ha el problema, perquè el Consell, els ministres corresponents, i després el Parlament diuen que no hi acaben d'estar d'acord. Perquè la Comissió va introduir una sèrie de canvis legislatius, proposava diferents reglaments, diferents directives, adoptar nous instruments i modificar-ne d'altres.

Llavors, no hi ha un acord ràpid. Com que no hi ha un acord ràpid, la proposta de la Comissió, el nou pacte europeu de migració i asil, que en realitat és un marc que té diferents potes per anar-se desenvolupant, es va intentant negociar de mica en mica. I aquest és el perquè. El tema ha estat que em estat quatre anys. Aquí és on tenim el problema. I per això és el nou pacte europeu, en realitat.

## 2. Creus que aquest marc legislatiu s'enfoca a una securització de les fronteres per sobre dels drets fonamentals cap als sobretot sol·licitants d'asil i refugiats, però també migrants en general?

A veure, és que és una evolució que ve des del 99. Quan l'any 99 s'inclou l'objectiu espai de llibertat, seguretat i justícia, es fa molt d'èmfasi en la paraula llibertat. I amb les primeres directives que es comencen a adoptar per desenvolupar el programa de Tampere, doncs la Directiva de residència llarga durada, la Directiva de reagrupament familiar, van molt adreçades a donar drets. Evidentment no regulen la primera entrada, perquè la primera entrada és competència dels estats membres.

El punt d'inflexió el marca l'11 de setembre, a les Torres Bessones. A partir d'aquí, el panorama a la Unió Europea en temes migratoris, en temes de política exterior, la geostratègia, ho canvia tot. A partir d'aquí, aquest objectiu de l'espai de LLIBERTAT, seguretat i justícia, va movent-se posant l'èmfasi en l'espai de llibertat, SEGURETAT i justícia. Les mesures es van adoptant més basades en la por de si han pogut fer aquest atemptat als Estats Units, també es podran fer atemptats aquí.

Amb l'espai de llibertat, seguretat i justícia, la Unió Europea ha desenvolupat Schengen. Schengen ja continua sent un tractat internacional, perquè hi ha països no de la Unió Europea que són de Schengen, Islàndia, Noruega i així, però també forma part del cabal comunitari i, per tant, és un únic espai i les persones, si aterren a Barcelona, es poden moure lliurement per tot aquest espai.

Clar, jo haig d'estar segur que la persona a la que jo deixo entrar a Barcelona compleix totes les condicions perquè pot acabar a Estocolm. I jo haig d'estar segura que la persona que ha entrat a Viena ho compleix tot. Tot aquest espai únic de lliure circulació comporta que desapareguin els controls de les fronteres internes. Aquests controls de les fronteres internes es poden restablir, excepcionalment, amb unes condicions molt concretes. És veritat, des del meu punt de vista, que la comissió és molt laxa amb aquests restabliments de controls fronteres internes. I, llavors, els estats ho han utilitzat per combatre el que ells anomenen moviments secundaris.

El migrant irregular que de Turquia va a Grècia, amb les barques, i arriba com pot, i de Grècia, com pot, vol anar a Alemanya o a Àustria perquè és on té un vincle familiar del que sigui o perquè li interessa anar allà, perquè les condicions d'acollida són millors. Llavors, com pot, surt de Grècia, travessa i pot acabar a Àustria, perquè no hi ha controls de les fronteres interiors. Llavors, què han fet els estats? Diuen que aquests moviments secundaris que han entrat irregulars no es queden en els països fronterers, sinó que van a dintre Europa. Això no pot ser, restablir molts controls fronterers. I aquí la Comissió els va permetent en nom de la seguretat. I, per tant, en nom de la seguretat, tu veus que hi ha normes a la Unió Europea que es vulneren, però jo crec que en part sí, perquè Schengen estableix les causes per les que pot restablir, les condicions en les que pot restablir, el temps pel que pot restablir. I, si entres a la web de la Comissió Europea i vas a l'apartat de Schengen restabliment de controls, veuràs que hi ha països que porten més de dos anys restablint controls, fent pròrrogues. No pot ser. Però la comissió ho admet per l'aspecte aquest de seguretat.

3. Fins a quin punt amenaça el nou procediment fronterer i el cribratge previ a la protecció dels drets humans? I com afectarà la lliure decisió que s'atribueix a les autoritats nacionals dels estats membres? Preveus que pugui donar lloc a discriminacions?

Amb el pacte el que tenim, i després vaig a la concreta d'aquest reglament, però amb el pacte el que tenim és que quan Espanya té la presidència del Consell de la Unió Europea, el semestre passat, Espanya aconsegueix l'acord polític, que ja s'havia intentat ja amb altres presidències.

El pacte, el que hem de tenir en compte, és que hi ha d'haver acords polítics importants per adoptar el pacte. Però un dels arguments, l'argument que senties en els ministres dels estats que van al Consell de la Unió i en els eurodiputats, és o ho desencallem ara, o a la propera legislatura serà impossible. O serà impossible o serà terrible. Les dues coses. Per què? Perquè les enquestes diuen que a les eleccions europees l'extrema dreta pujarà al Parlament Europeu. I com que tots aquests reglaments i directives s'han d'aprovar conjuntament, si tu

tens una majoria en el Parlament d'un color, les esmenes poden anar cap a una banda. Si tens la majoria d'un altre color, poden anar cap a l'altra banda.

També hem de tenir en compte que en el Consell els ministres venen dels estats. I en els estats també estem veient unes derives que hi ha governs d'esquerres, de centre, però n'hi ha de dreta, en coalició amb extrema dreta. Això també s'ha de tenir en compte a l'hora de fer majories. Per això, els representants, els polítics deien que ara encara hi ha dos grups parlamentaris d'extrema dreta, però no són majoritaris i encara podem, però al futur Parlament no ho sabem. És important el resultat d'aquestes eleccions, perquè pot afectar les futures normes que s'adoptin.

Va ser important l'acord polític que es va prendre amb el Consell de la Unió, sota la presidència espanyola, i per això es volia, sobretot perquè a més, clar, després de l'espanyola, venia la Belga però és que després ve l'Hongaresa, i llavors deien, és que sota l'Hongaresa no farem res, d'acord? Noves majories al Parlament, presidència hongaresa, pinta un escenari complicat.

Anem al pre-screening. La tònica general és que aquest pacte no agrada, pot tenir alguna cosa bona, pot tenir alguna cosa, però la valoració general és que no agrada, sobretot va ser molt crítica una professora que es diu Violeta Moreno, aquesta va ser extremadament crítica. Llavors, en el pre-screening aquest, el que es critica és que es fa abans que entri a la Unió Europea. Per tant, com que abans no entres, no t'aplica el dret a la Unió Europea. Aquest és l'argument i això és el que fa por.

Clar, cada estat membre el pot aplicar diferent. És cert que hi ha una gestió integrada entre les fronteres exteriors de la Unió Europea. Sí, tenim una gestió integrada, però el control a la teva frontera el tens tu. Espanya, per exemple, és qui controla. Espanya pot demanar ajuda als altres estats o a Frontex a controlar un punt fronterer que veu que té problemes, etc. Però la decisió final sempre la té l'autoritat espanyola que està en el control fronterer. Això vol dir que sí que és veritat, també, que han d'aplicar el dret a la Unió Europea, que han d'aplicar el procediment comú de la Unió Europea, que diu que ha d'haver-hi un traductor, que se l'ha d'informar, totes aquestes coses. S'han d'aplicar, evidentment, però ho acaba aplicant una persona.

I amb això enllaço amb aquelles possibles discriminacions que deies. Ho acaba aplicant una persona. De la mateixa manera que és el funcionari aquí el que fa l'entrevista per donar la nacionalitat a un nacional d'un tercer país que vol ser nacional espanyol, i segons si et fa l'entrevista no sé qui o te la fa no sé quantos, si vas vestit d'una manera o d'una altra et poden dir alguna cosa o et poden valorar d'una manera, el mateix passa en els controls fronterers i aquest és un problema. I clar, aquí poden acabar amb discriminacions, sí, però això, per molt que una norma europea et digui que no s'ha de discriminar perquè ho diuen, però a la pràctica ja veurem qui ho fa, és la persona concreta.

4. Alguns autors plantegen un augment de possible detenció arbitrària, què en penses?

És que és el que pot passar, però és que és el mateix que ja passa ara. Tu ara tens aquí una persona que ha saltat la tanca de Melilla i aquesta persona la ingressen a un CIE, o una persona que amb un control rutinari veuen que no té autorització de residència i la tanquen, i aquestes persones tenen una falta administrativa, no han comès un delictes penal, i la privació de llibertat és el pitjor que poden fer a una persona, i aquestes persones els priven de llibertat, i això no hauria de... i si són menors, molt menys, evidentment, però són pràctiques, i no és una cosa nova, ja ho tenim, ja ho tenim malauradament.

5. Amb el nou marc jurídic el procediment de sol·licitud de protecció internacional és molt més complex, com pot afectar als sol·licitants? I que en penses del controvertit motiu del 'tercer país segur' com un dels casos previstos per poder rebutjar una sol·licitud per inadmissibilitat, i que s'hagi inclòs que un tercer país segur pot ser també un país que mantingui una restricció regional, com Turquia?

Tot depèn de qui acaba valorant. O sigui, si la persona té dret d'asil, té dret a demanar-ho, però ho acaba concedint l'estat. Si la persona compleix els requisits, te l'han de concedir. El problema està en qui valora. Llavors, a l'hora de valorar-ho, hi ha una pràctica que es diu que les persones que venen de no sé quin país, no se'ls hi concedeix perquè es considera que aquest és un país segur. Clar, un dels motius pels que t'han de donar la protecció és la base, no? És que tu tinguis un perill raonable, greu, actual, per motius, els que estan considerats.. Però clar, si l'estat ja diu el país X, jo considero que és un país segur, però en el meu cas concret, jo sí que estic perseguida tal, ja no t'entren a valorar. Perquè ets nacional d'aquell país que l'estat ha considerat que és segur. Llavors, aquí ja tenim un problema de base, aquelles persones ja estan desprotegides. I l'altre és que la persona que valora, encara que no siguis nacional del país de la llista, però la persona que valora és la que suspena les proves que li presentes, i potser un pot considerar que una prova és realment determinant i una altra persona pot considerar que aquella prova no és determinant. Una persona que està perseguida per la seva orientació sexual i presenta certes proves, a veure, que no et deixin fer no sé què o que no puguis fer tal, sí que és una discriminació, però no és posar en perill la teva vida. Per exemple.

Llavors, clar, aquí tot depèn de qui t'ho acabi valorant. I hi ha països, aquí a Espanya, no tinc dades ara mateix, ha pujat la demanda de sol·licituds d'asil, però no se'n donen més. No perquè no en demanin més, les resolucions són menys favorables. I això també és interessant valorar-ho. Es que no és una ciència exacta, hi ha tota aquesta discrecionalitat. I segons qui pot considerar que una persona que fuig, clar, els refugiats climàtics, que hi ha autors que diuen que s'hauria d'ampliar, però la Convenció de Ginebra no ho contempla, però potser hi ha algun país que en la seva pràctica sí que ho contempla.

Per exemple, Marroc és un país segur? Clar, depèn. És opinable? Bueno, clar, és opinable. L'estat espanyol considera que sí, perquè retornen les persones al Marroc i es queda tan amples. I no només els marroquins, sinó els que estan en trànsit, i s'han fet acords per regular això. El Marroc vulnera l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans de no fer tractes inhumans i degradants a les persones.

I Turquia? A veure, aquí també hi ha tota la part estratègica. En 2015-2016, quan arribaven les persones, els països, no la Unió Europea, sinó els països de la Unió Europea, van fer un acord amb Turquia. Emfatitzo que no és la Unió Europea, perquè és una trampa jurídica, i el Tribunal va dir que no era la Unió Europea en aquell tractat, eren països, que casualment eren de la Unió Europea. Però, clar, jurídicament és important. Per què es va fer? Per intercanviar persones amb Turquia. Que ara diguis que a Turquia, la consideres un país segur, ja ho estàs fent a la pràctica, perquè ja has fet un acord. I en aquí entra tot el tema geoestratègic. Aquests països on estan situats, hi entra tota la política d'externalització de fronteres de la Unió Europea. M'interessa que em controlin a fora, i que no m'arribin les persones. El que és important, amb moltes de les polítiques últimament, és que, cap a fora, jo no els veig. I, llavors, exigir que aquests països respectin els drets fonamentals m'és igual.

6. Sobre la implementació, quins desafiaments preveu la implementació, en el marc de l'oposició durant totes les negociacions d'alguns membres, sobretot Polònia i Hongria?

Amb la implementació hi ha diverses coses. No hi ha marge de discrecionalitat. Per tant, els estats, els hi agradi o no els hi agradi hauran d'aplicar aquests reglaments. No els poden desenvolupar. S'ha de fer el que diu exactament el reglament. L'altra cosa serà l'aplicació pràctica, si el funcionari interpreta d'una manera o d'una altra, i això ens hi trobarem.

7. Sobre el mecanisme de solidaritat, a les propostes primeres es volia adoptar un mecanisme obligatori però a causa de les oposicions dels estats membres al final s'ha decidit en un mecanisme flexible i que només serà obligatori en alguns casos excepcionals. Què en penses que al final no s'hagi complert aquesta obligació del mecanisme solidaritat i creus que serà efectiu que sigui flexible?

Jo crec que el que ha fet és reflectir la realitat. És a dir, tu mira, les reubicacions i els ressentiments. Amb les reubicacions va haver-hi acords, després de la crisi del 15-16, de reubicar persones que havien arribat d'Itàlia a Grècia i va haver-hi acords entre els estats. Van haver d'arribar acords d'un nombre de persones determinats, dos mil, tres mil, no estem parlant de gaire, i es van incomplir.

I la sentència del Tribunal de Justícia va determinar que Polònia i Hongria havien incomplert perquè no van reubicar les persones que els hi tocava. Aquí hi ha dos problemes. Un és que han incomplert i no els han reubicat, i l'altre és que el sistema grec d'acollida va fer fallida. I Grècia primer no volia ni que l'oficina d'asil ni l'agència d'asil, l'ajudés a gestionar-ho. Llavors, aquí també hi va haver problemes interns grecs. Però els estats no van complir amb la quota que li tocava que ells havien pactat. El mateix veiem amb els ressentiments. Els ressentiments quan et venen, quan estan a camps de refugiats de tercers països, cada estat pot oferir. I veiem que sempre ho ofereixen a la baixa.

Per tant, és el mateix. És a dir, per mi no hi ha canvi. Des del meu punt de vista, que ho posi al paper em sembla genial perquè almenys ho posa. El tema està que després no es compleix.

## 8. I, ja, última pregunta. Cap on creus que evoluciona la política migratòria i d'asil de la Unió Europea en un futur?

Torno al que t'he dit al principi. Dependrà de la composició del nou Parlament i dependrà de la nova Comissió Europea i dependrà dels nous governs dels estats membres. Perquè són ells els que decideixen la política migratòria de la Unió Europea.

Llavors, el que proposi Hongria, quin perfil tindrà? El que proposi Itàlia, quin perfil tindrà? Entre d'altres, eh? Aquestes persones, que al principi a la Comissió han de treballar per l'interès comú de la Unió Europea, són les que faran les propostes legislatives, amb el tarannà que vulguin. I després, en funció dels vots al Parlament, unes esmenes o unes altres. Per tant, dependrà dels polítics nacionals i de la nova Comissió i del nou Parlament. Tampoc crec que presentin gaires propostes en temes migratoris perquè s'acaba d'adoptar el pacte. M'imagino, no ho sé, em puc equivocar. Però, tot dependrà dels resultats a les europees i de la nova Comissió Europea.