

Informe

PACTE EUROPEU DE MIGRACIÓ I ASIL

Desembre, 2023

Aquest informe s'ha elaborat durant els mesos de negociacions del Pacte Europeu de Migració i Asil, abans de la seva aprovació el 20 de desembre de 2023.

Identificador del document: Informe Pacte Europeu de Migració i Asil

Historial de versions: 4/11/2023

Autors: Dr. Diego Boza (coord.) ; Dr. David Moya ; D^a. Beatrice Cavallari

Política de difusió: Públic

Amb el suport de:



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**



**Generalitat
de Catalunya**

Continguts

Introducció	4
1. Com hem arribat fins aquí?	6
2. On som?	10
2.1. Normativa relativa a les persones nacionals d'estats membres i els seus familiars	10
2.2. Normativa de control de fronteres exteriors	11
2.3. Normativa d'Asil	12
2.4. Normativa relativa a la migració regular	13
2.5. Normativa relativa a migració irregular.....	14
3. Quina és la pretensió del Pacte?	15
4. Quins efectes es desprenen del Pacte?	18
4.1. Normativa adoptada en el marc del Pacte Europeu de migració i asil	18
4.2. Normativa en procés d'adopció	19
4.3. Normativa enunciada amb anterioritat a la presentació del Pacte, la qual s'acorda en el marc del mateix	26
5. I ara què?	29
Conclusions de la CCAR	31
Referències	33

Introducció

L'aprovació del Nou Pacte Europeu de Migracions i Asil, tres anys després de que fos presentat i rere dures negociacions, culmina 25 anys d'*impasse* en el procés de construcció i consolidació de les polítiques de migració i asil de la Unió Europea. Malauradament, el resultat de l'acord avala les postures més conservadores i la òptica securititzadora i criminalitzadora vers les migracions i el refugi, allunyant-se de la finalitat primera d'establir mecanismes que permetin compartir responsabilitats en l'acollida i d'harmonització entre tots els Estats Membre en els procediments en matèria de migració i asil.

En gran mesura, a través d'aquest controvertit paquet de propostes legislatives es pretén institucionalitzar l'evident retrocés en matèria de garantia dels drets humans que s'ha estat vivint a les fronteres europees durant els últims anys. Pràctiques com les devolucions en calent, els tractes degradants i inhumans, la manca d'accés efectiu al dret d'asil, les polítiques de criminalització de les persones migrades i refugiades així com del rescat marítim, i per altre banda, la manca de vies legals i segures són elements centrals en aquesta nova (vella) proposta que respon als plantejaments dels Estats més conservadors de la UE.

Al llarg d'aquests anys i en diverses fases, diferents Tractats i Directives han anat conformant el que al 2013 es va anomenar Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA) que, tal com s'assenyalarà en

l'informe, ni es tracta d'un sistema ni ha arribat a ser comú mai ja que els estats mai han volgut cedir en matèria de control de les seves fronteres, entre d'altres qüestions.

Un exemple d'aquesta manca de compromís així com de disfuncionalitat i incapacitat de donar una resposta conjunta es va produir durant els anys 2015 i 2016, en els quals davant un notable augment de les arribades al continent europeu derivades del conflicte sirià es va fins i tot trencar un dels pilars fonamentals del procés d'integració europeu que regula la lliure circulació com és l'espai Schengen. També va ser cabdal per fer palesa la ineficiència del sistema Dublín, que tot i que inclou diferents supòsits, el criteri de primer país d'entrada és el més utilitzat alhora de gestionar la sol·licituds de protecció internacional fent recaure la responsabilitat en els països amb fronteres externes de la UE. Tot i que el Pacte deroga el sistema Dublín, la regulació que en resulta és igual o pitjor que el que teníem fins ara.

En aquesta línia, aquest acord no suposa cap canvi de paradigma ni dona resposta a les ineficiències identificades i denunciades per part d'entitats expertes, si no que aprofundeix en la vulneració dels Drets Humans de les persones refugiades i migrades en territori europeu. Part fonamental d'aquesta proposta es centre en el blindatge i l'externalització de fronteres dotant-se d'una sèrie de mecanismes que de forma clara i més que plausible obstaculitzaran l'accés efectiu al dret d'asil prioritant el retorn i la readmissió de les persones cap a altres països. El que es busca es desplaçar la

gestió de la migració a tercers països com Líbia, Marroc, Turquia, Mauritània o recentment Tunísia, amb els quals es signen acords amb la finalitat d'evitar i contenir l'arribada de persones refugiades i migrades.

Amb l'aprovació del PEMA, es constata que la política migratòria i d'asil europea té una clara intencionalitat de dissuadir l'arribada de persones en busca d'una vida digna, segura i refugi alhora que posa de manifest la tensió amb els instruments internacionals de protecció de les persones refugiades i en general dels Drets Humans. Un dels molts exemples que és absolutament preocupant, és el procediment de control previ a l'entrada, l'anomenat *prescreening*. Concebut com un procediment de clivatge ràpid on difícilment es podran fer anàlisis individuals atenent a les possibles vulnerabilitats de les persones. De partida, s'inclouen criteris com és el de la nacionalitat, absolutament discriminatoris i que contravenen i suposen l'incompliment dels convenis i tractats internacionals subscrits en matèria de garantia dels drets humans i respecte al Dret Internacional. El caràcter exprés del procediment, comportarà la reducció de les garanties processals, posant en perill el principi de no devolució, així com obviant de forma expressa la detecció de situacions de vulnerabilitat que requereixen de més temps per ser identificades.

L'obertura de centres de detenció, especialment en els països mediterranis, significarà la detenció administrativa de totes les persones que arribin via terrestre o a través de desembarcament (inclosos menors d'edat majors de 12 anys) en el que seran considerats espais de no-drets. A través de la implantació d'una ficció jurídica, durant aquest procediment, totes aquelles persones que arribin a la Unió Europea, es considerarà com si no haguessin entrat formalment a la UE.

I no menys preocupant és l'acord final sobre el Reglament de Crisis i Força Major a través del qual es pretén crear un marc normatiu que avaluï mesures temporals i extraordinàries davant situacions de crisis. El que és especialment controvertit en aquest marc és la introducció del supòsit d'instru-

mentalització. En l'acord final, s'ha venut com una victòria la incorporació del matís "per part d'actors no estatals hostils". No obstant, el concepte queda recollit de forma tant ampla que deixa un espai molt gran a l'arbitrarietat, cosa que facilita a governs com el de Meloni, que porten assenyalant a les organitzacions de rescat marítim com a hostils, invocar-lo fàcilment. De manera que, així es justificaran excepcions i derogacions al dret d'asil comportant un risc elevat de vulneració dels drets fonamentals, així com manques de garanties i estàndards de protecció internacional. En la mateixa línia, el mecanisme de solidaritat a la carta és un eufemisme per no parlar de forma directa de la mercantilització de la vida que se'n deriva de les propostes. Significarà el mateix acollir que pagar per no fer-ho, el que podrà significar finançar deportacions, la construcció de murs o a la Guardia costera Líbia, entre d'altres.

Aquest acord, se'ns dubte és una molt mala notícia per a totes aquelles organitzacions i persones compromeses amb els drets fonamentals. Doncs significa, de facto, un retrocés significatiu en matèria de garantia dels drets humans de les persones refugiades i migrades.

En l'acompanyament que realitzem com a entitat a les persones sol·licitants d'asil, refugiades, apàtrides i migrades en situació d'exclusió social des dels diferents serveis de l'organització som testimonis dels innombrables impactes que aquestes polítiques tenen en les seves vides. Des d'aquelles que es veuen obligades a fugir i no disposen de vies legals i segures per a fer-ho fins aquelles que aconsegueixen arribar després de sofrir nombroses vulneracions de drets, passant pels milers de persones que cada any moren ofegades en el mar o travessant deserts.

Les vies legals i segures son una necessitat imperant en una zona, la mediterrània, que s'ha convertit en la fossa més gran del món. Que en aquest pacte ni tant sols es contemplin ja és un bon indicador de lo allunyat que està de donar una resposta en clau de drets, ans el contrari va encaminat a aprofundir en les desigualtats i les vulneracions en el gaudi d'aquests.

Fonaments de les polítiques d'asil i migracions de la Unió Europea

El Tractat de Maastricht, adoptat al 1992, establia la creació de la pròpia Unió Europea, com institució que suposaria la substitució i superació de les anteriors Comunitat Econòmica Europea i Comunitat Europea, a més, portava intrínsec un canvi de perspectiva sobre el paper d'aquesta nova institució en el marc de les migracions. Així doncs, va donar lloc a la creació d'una ciutadania europea, que permetia a totes les persones nacionals d'un Estat membre de la UE circular i residir lliurement en qualsevol altre Estat de la Unió, fet que va suposar l'increment del control dels mecanismes d'accés al territori de la Unió per a les persones que no tinguessin reconeguda aquesta nacionalitat.

D'una banda el Tractat va establir una política exterior i de seguretat comuna (PESC) que es va configurar com un dels tres pilars de funcionament de la Unió. D'altra banda, la cooperació en els àmbits de justícia i interior (JAI), s'estructura com un segon pilar i comportava la necessitat de generar accions comunes entre els Estats en diverses matèries, entre aquestes la normativa pel creuament de les fronteres exteriors de la Comunitat i el reforç dels controls per continuar amb la lluita contra la immigració irregular.

No obstant això, la premissa era d'oferir un marc comú d'actuació normativa, però sense que poguessin considerar-se encara dins de l'àmbit comunitari. En aquest sentit, la següent fita rellevant va ser l'entrada en vigor, l'any 1995, de l'anomenat "Acord de Schengen". A l'any 1985, Bèlgica, França,

Alemanya, Luxemburg i els Països Baixos havien signat l'Acord de Schengen que va culminar al 1990, amb la signatura del Conveni de Schengen. Ambdós textos constitueixen "l'Acord de Schengen", els quals van entrar en vigor al 1995 i es van incorporar com a legislació de la Unió Europea l'any 1999.

De forma similar, l'any 1990 es va aprovar el Conveni de Dublín, en forma d'acord entre els Estats de la UE, en el qual s'establia la determinació de l'Estat responsable de l'examen d'una sol·licitud d'asil presentada en algun dels Estats membres, segons les circumstàncies d'accés als mateixos.

Tot seguit, l'any 1997 es va signar el Tractat d'Amsterdam que va establir, per primera vegada, la competència comunitària en matèria d'immigració i asil. L'article 73 del text preveia que el Consell hauria d'adoptar mesures en matèria d'asil, immigració i control de fronteres exteriors. No obstant això, el mateix precepte contenia una clàusula de salvaguarda que permetia conservar als Estats el nucli de la sobirania en aquestes matèries.

Tot seguit, al maig de 1999 es produeix l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, i pocs mesos després els Caps d'Estat i de Govern de la Unió Europea van fer un pas essencial en el desenvolupament de les polítiques europees en matèria de migracions i asil. En el Consell Europeu de Tampere es va impulsar la creació d'una política d'immigració i asil comuna que s'assentava en quatre punts: 1) col·laboració amb tercers països interes-

sats, amb l'objectiu de fomentar el codesenvolupament; 2) la creació d'un sistema europeu comú d'asil on s'inclouï amb claredat la determinació de l'Estat responsable de l'examen d'una sol·licitud d'asil, l'adopció de normes comunes per un procediment d'asil eficaç i just, l'establiment de condicions mínimes comunes per a l'acollida dels sol·licitants d'asil, i l'aproximació de la normativa sobre reconeixement i contingut de l'estatut de refugiat; 3) Garantir un tracte just a les persones nacionals de tercers països residents a la UE que s'adrexi a concedir-los drets i obligacions comparables als dels ciutadans de la Unió. Lligat amb l'anterior es buscava fomentar l'absència de discriminació en la vida econòmica, social i cultural i desenvolupar mesures contra el racisme i la xenofòbia; 4) la gestió eficaç dels fluxos migratoris.

Tres anys després, al Consell Europeu de Sevilla, es va posar de manifest la intenció d'activar l'execució del programa de Tampere, amb la finalitat de desenvolupar una política comuna de la Unió Europea en matèria d'asil i immigració. En aquest Consell es van establir tres principis que inspiraven aquesta política comuna, concretament, l'adopció de mesures per lluitar contra la immigració irregular, posar en marxa de forma progressiva una gestió coordinada i integrada de les fronteres exteriors i la integració de la política d'immigració en les relacions de la Unió amb tercers països.

El Consell Europeu de Sevilla posà el focus en la qüestió de la immigració irregular i, en conseqüència, pocs mesos després es va aprovar la Directiva que definia l'ajuda a l'entrada, a la circulació i a l'estada irregulars¹ i que va establir l'obligació dels Estats d'imposar sancions efectives, proporcionades i dissuasòries davant aquestes conductes.

Així mateix, aquest Consell va considerar necessari accelerar els treballs legislatius en curs sobre la definició d'una política comuna d'asil i immigració. Arrel d'aquests fets l'any següent es va aprovar la reforma del Conveni de Dublín mitjançant la creació del Reglament Dublín II² que sobre la determinació de l'Estat responsable de l'examen de les sol·licituds d'asil.

El Reglament conclouïa la primera fase d'establiment del Sistema Europeu Comú d'Asil que ja havia donat passes endavant amb l'aprovació del Reglament Eurodac³, que complementava el Sistema Dublín. En qualsevol cas, en aquesta primera fase la Unió Europea es va plantejar, únicament, l'establiment d'uns principis mínims comuns. No obstant això, el 2004, a través del Programa de La Haia, es va iniciar una segona fase en la qual s'instaurava un procediment d'asil únic que incloïa garanties comunes i un estatut de refugiat uniforme per a les persones a que obtinguessin protecció.

Així mateix, durant els anys següents, es van aprovar algunes de les normes relacionades amb les qüestions de migració a les que es farà referència mes endavant, com ara la reagrupació familiar, l'estatut dels nacionals de tercers països residents amb permisos de llarga durada o la relativa a la lliure circulació i residència dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies.

El Tractat de Lisboa, aprovat al desembre de 2007 i que va entrar en vigor dos anys més tard, al 2009, va introduir una sèrie de canvis molt rellevants en l'entramat institucional en matèria de migracions. Així doncs, es va incorporar la votació per majoria qualificada en el marc de la immigració legal i una nova base jurídica per a les mesures d'integració. En aquell moment, en matèria d'immigració, es passà a aplicar el procediment legislatiu ordinari el qual implica que el Parlament passava a ser un òrgan co-

¹ Directiva 2002/90/CE del Consell, de 28 de novembre de 2002, destinada a definir l'ajuda a l'entrada, a la circulació i a l'estada irregulars.

² Reglament (CE) n° 343/2003 del Consell, de 18 de febrer de 2003, pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud d'asil presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país.

³ Reglament (CE) n° 2725/2000 del Consell, d'11 de desembre de 2000, relatiu a la creació del sistema "Eurodac" per a la comparació de les empremtes digitals per a l'aplicació efectiva del Conveni de Dublín.

legislador, juntament amb el Consell. L'article 79 del TFUE estableix el marc legislatiu, i alhora reconeix la competència dels Estats membres en relació a la regulació del volum d'immigració laboral.

En matèria d'asil, el Tractat de Lisboa requerí la creació d'un sistema europeu comú d'asil que unifiqués els diversos procediments relatius a l'estatut de les persones asilades, la protecció internacional o la protecció subsidiària i la fixació d'unes condicions mínimes per aquestes persones (art. 78 TFUE). La regulació del Tractat de Lisboa sobre la matèria conclouia amb l'article 80 TFUE que establí l'aplicació, en el marc de les polítiques d'asil i migratòries, del principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats membres, també en relació amb els aspectes financers d'aquest repartiment.

L'any 2011, la Comissió aprovà l'«Enfocament Global de la Migració i la Mobilitat», pel qual s'establí un marc general per a les relacions de la Unió amb tercers països en matèria de migració i que es fonamentava en quatre pilars: immigració legal i mobilitat; lluita contra la immigració irregular i tràfic d'éssers humans; protecció internacional i política d'asil, i vincle entre migració i la mobilitat en el marc de la cooperació al desenvolupament.

Aquest text va venir acompanyat de l'aprovació de tres Directives d'asil⁴ que suposaven la culminació del Programa de La Haia, i l'inici d'una segona fase del Sistema Europeu Comú d'Asil. Aquestes tres Directives recullen, d'una banda, els requisits per al reconeixement de l'asil o la protecció subsidiària, i d'altra banda, els procediments comuns per a la concessió o retirada del estatut de refugiat i les normes per a l'acollida dels sol·licitants, superant l'estàndard de condicions mínimes per intentar imposar, sense èxit, un règim comú.

El fracàs del sistema es va posar de manifest a l'any 2015 amb l'anomenada “crisi dels refugiats”. En aquest context, la Comissió va publicar l'Agenda Europea de Migració en la qual es proposaven mesures immediates per fer front a la situació a la Mediterrània i estratègies a llarg termini per millorar la gestió del flux migratori. Per aquest motiu es pretenia reduir els incentius a la immigració irregular; gestionar les fronteres salvaguardant vides i garantir la seguretat; elaborar una política comuna d'asil més sòlida; i establir una nova política d'immigració legal mitjançant la modernització i revisió del sistema de targeta blava, la determinació de noves prioritats en matèria de polítiques d'integració, i l'optimització dels avantatges que la política migratòria ofereix a les persones i als països d'origen. El paquet de mesures legislatives dirigides a traslladar aquesta reforma s'anomenà Dublin IV, el va liderar la Comissió dirigida pel president Jean Claude Juncker, però no va aconseguir obtenir el suport del Parlament i el Consell, molt dividits en les seves aproximacions a aquest paquet de reformes, no només entre una i altra institucions, sinó també dividits els Estats dins el propi Consell de Ministres amb posicions molt allunyades unes de les altres.

La següent gran iniciativa a la Unió Europea en aquest àmbit va venir a càrrec de la nova Comissió dirigida per la presidenta Ursula Von der Leyen i el va posar sobre la taula ara la Comissió Europea, aquesta iniciativa és el Pacte Europeu sobre Migració i Asil publicat en data 23 de setembre de 2020 i que és l'objecte d'aquest informe. Durant els cinc anys d'interval entre l'Agenda Europea de Migració i aquest Pacte Europeu sobre Migració i Asil, la Unió ha reforçat els acords amb tercers Estats per a la externalització del control de fluxos migratoris, bé directament, com en el cas de l'acord amb Turquia, o bé a través d'acords bilaterals entre els Estats, com en el cas d'Itàlia i Líbia o de Marroc i

⁴ Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'estableixen normes relatives als requisits per al reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida; Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional; Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la qual s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional.

Espanya. És només una part d'aquesta política d'externalització, a més, on s'inclouen acords operatius de nombrosos Estats amb l'Agència Europea de Guàrdia de Fronteres i Costes, que, l'any 2016, es va crear com a successora de Frontex⁵.

Aquest quinquenni s'ha caracteritzat també per l'increment dels discursos contra les migracions en el context de la majoria dels Estats Membres i per l'ascens al poder en alguns d'aquests Estats de formacions polítiques d'extrema dreta que combinen discursos antiimmigració amb posicions contràries a la pròpia existència de la Unió Europea.

El Pacte, per tant, es situa en una conjuntura molt particular. És per això que la posició que adopti la Unió i els seus Estats membres en la matèria podria generar un canvi real en la política migratòria i d'asil. No obstant això, en aquest període, la contradicció entre el que les institucions europees afirmen en les seves declaracions oficials i en els seus acords programàtics, i allò que executen en les seves polítiques concretes i en les normes que aproven, és molt notòria. Precisament, el Pacte Europeu ofereix un exemple d'aquest contrast. D'una banda, s'adopta a partir d'una declaració programàtica feta pública al setembre de 2020, d'altra banda, aquesta declaració ve acompanyada d'una sèrie de reformes normatives que no sempre semblen suportar la declaració programàtica. No obstant, abans d'analitzar ambdós elements del Pacte Europeu, es descriuran, sense cap ànim exhaustiu però àmpliament, les normes que sobre asil i migracions estaven vigents abans de les reformes proposades pel Pacte Europeu.

⁵ Frontex es va crear en 2004 a través del Reglament (CE) n° 2007/2004 del Consell, de 26 d'octubre de 2004, pel qual es crea una Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa a les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea. Aquest Reglament va ser derogat en 2016 pel Reglament (UE) 2016/1624 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de setembre de 2016, sobre la Guàrdia Europea de Fronteres i Costes, pel qual es modifica el Reglament (UE) 2016/399 del Parlament Europeu i del Consell i pel qual es deroguen el Reglament (CE) n° 863/2007 del Parlament Europeu i del Consell, el Reglament (CE) n° 2007/2004 del Consell i la Decisió 2005/267/CE del Consell, que, al seu torn, va ser derogat en 2019 pel Reglament (UE) 2019/1896 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de novembre de 2019, sobre la Guàrdia Europea de Fronteres i Costes i pel qual es deroguen els Reglaments (UE) n° 1052/2013 i (UE) 2016/1624..

Bases de la normativa europea prèvies al Pacte Europeu de Migració i Asil

La normativa europea sobre migració i asil és àmplia i complexa. S'ha desenvolupat, com ja s'ha vist a l'apartat anterior, al llarg del temps i conté una regulació d'àmbits materials relacionats amb immigració i l'asil, destacament quatre: el control de les fronteres exteriors; l'establiment del Sistema Europeu Comú d'Asil; alguns aspectes de la residència dels anomenats immigrants econòmics i els elements essencials en qüestions de migració irregular. Aquesta regulació es completa amb una regulació prèvia i precedent de l'estatut dels ciutadans de la Unió i els membres de les seves famílies que, tangencialment, es pot considerar una qüestió vinculada a l'àmbit migratori però que pel que fa als familiars extracomunitaris esdevé una qüestió cabdal.

2.1. Normativa relativa a les persones nacionals d'estats membres i els seus familiars

La llibertat de moviment i residència dels nacionals d'Estats membres de la Unió en tot el territori de la UE troba el seu fonament en els propis Tractats de la UE. D'una banda, l'article 3, apartat 2, del Tractat de la Unió Europea estableix la necessitat de crear un espai comú on es garanteixi la lliure circulació de persones.

D'altra banda, els articles 20.2.a) i 21 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea reconeixen el dret a la lliure circulació de persones, reconeixement que també es recull a l'article 45 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

De l'esmentat reconeixement sorgeixen nombroses derivades sobre les quals ofereix alguna reflexió aquest informe. De fet, es discuteix si en parlar d'aquest tipus de moviments vinculats a la llibertat de circulació dels nacionals de la UE s'ha de fer referència al concepte de migrants⁶, ja que, el marc normatiu de la UE col·loca a les persones nacionals d'altres Estats membres de la UE en un estatus jurídic proper al dels propis nacionals. En tot cas, dues d'aquestes derivades sí resulten importants en aquest informe.

⁶ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, Barcelona, 2012, pp. 46 i ss

La primera parteix de la constatació de que aquesta llibertat de circulació no és absoluta, tal i com es reconeix en els propis tractats esmentats. En particular, la regulació sobre aquest punt es contempla en la Directiva 2004/38⁷, que va substituir a les tres Directives que es van aprovar l'any 1990 i que encara vinculaven aquest dret a l'exercici d'una activitat econòmica. En aquest sentit, la creació d'una ciutadania europea vinculada al Tractat de Maastricht i l'eliminació de les fronteres interiors derivada del Conveni de Schengen, va permetre l'ampliació final d'aquest concepte, més enllà de la seva vinculació als moviments econòmics.

Paral·lelament, la Directiva també contempla el marc regulador que genera l'estatus jurídic dels familiars de ciutadans de la UE. El concepte de familiars s'ha anat ampliant amb diverses reformes i interpretacions del TJUE, i s'estableixen regles generals referents a la consideració del dret a circular i residir lliurement que tenen els familiars de ciutadans de la UE com un dret derivat que únicament serà reconegut si aquests acompanyen als nacionals dels Estats membres. De la mateixa manera, la Directiva preveu els requisits d'entrada i residència, així com, els supòsits de manteniment a títol personal del dret de residència. Alhora també es fixen les limitacions sobre aquests drets, tant per als nacionals dels Estats membres com per als seus familiars, encara que mai per motius econòmics, sinó per raons d'ordre públic, seguretat pública o salut pública.

2.2. Normativa de control de fronteres exteriors

La instauració d'un espai de lliure circulació en l'àmbit del territori dels Estats membres de la UE es basa en dues normes essencials. En primer lloc, el Codi de fronteres Schengen⁸ que estableix, d'una banda, l'eliminació dels controls a les fronteres interiors, malgrat els supòsits excepcionals, i d'altra banda, les exigències per al creuament de les fronteres exteriors així com les regles de control, inspecció i vigilància, i la cooperació entre els Estats.

Les condicions per al creuament de les fronteres exteriors de la UE es vinculen a la possessió per la persona d'un visat. En aquest sentit, la normativa d'aplicació és el denominat Codi de Visats Schengen⁹. No obstant això, cal tenir en consideració que als nacionals de certs Estats no se'ls exigeix visat per entrades inferiors a 90 dies. La determinació d'aquells Estats en els quals els nacionals estan exempts de l'obligació de posseir visat per travessar les fronteres exteriors de la UE es desenvolupa en un Reglament que data de 1999¹⁰.

⁷ Directiva 2004/38/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 29 d'abril de 2004, relativa al dret dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies a circular i residir lliurement en el territori dels Estats membres.

⁸ Reglament (UE) 2016/399 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de març de 2016, pel qual s'estableix un Codi de normes de la Unió per al encreuament de persones per les fronteres (Codi de fronteres Schengen).

⁹ Reglament (CE) 810/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, pel qual s'estableix un Codi comunitari sobre visats (Codi de visats).

¹⁰ Reglament (CE) núm. 574/1999 del Consell, de 12 de març de 1999, pel qual es determinen els tercers països els nacionals dels quals han d'estar proveïts d'un visat en travessar les fronteres exteriors dels Estats membres.

2.3. Normativa d'Asil

El Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA) estableix els criteris mínims comuns per a la gestió de les sol·licituds d'asil en el territori de la UE i es fonamenta en quatre normes essencials.

En primer lloc, el Reglament Dublín III¹¹. L'esmentat Reglament, aprovat l'any 2013, va substituir al Conveni de Dublín i al Reglament Dublín II¹² pel que es refereix a la regulació de la determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada per un nacional d'un tercer Estat. Aquesta tercera versió del Sistema de Dublín va intentar respondre a les dures crítiques que va rebre el sistema, fins i tot des de les instàncies judicials¹³. En tot cas, per a determinar l'Estat membre responsable és essencial la comprovació de les empremtes dactilars del sol·licitant i l'Estat que les ha incorporat al sistema. És per aquest motiu, que conjuntament amb el Reglament Dublín III, es va aprovar la reforma del Reglament Eurodac¹⁴.

Més enllà d'aquestes normes, els elements essencials de la normativa d'asil s'estableixen en el pilar de tres Directives aprovades l'any 2011 i 2013. Les

esmentades Directives són la Directiva de reconeixement¹⁵, la Directiva de procediments i la Directiva d'acollida¹⁷.

Aquestes tres Directives tracten d'homogeneïtzar un marc únic per als sol·licitants d'asil i protecció internacional en el conjunt de la UE com a fórmula per tal d'ordenar els elements essencials del denominat Sistema Europeu Comú d'Asil. No obstant això, aquesta voluntat està molt lluny d'assolir el seu objectiu: ni tots els procediments respecten les mateixes garanties, ni les xifres de reconeixement d'aquest estatut són similars, ni tampoc les condicions de vida dels sol·licitants de protecció internacional en els diferents Estats membres són equivalents.

El fet que aquests criteris s'estableixin mitjançant Directives, normes que requereixen de la seva transposició estatal, és una de les raons que condueixen a aquesta disparitat. Succeeix que, malgrat el temps transcorregut, alguns Estats membres, com Espanya, encara no han adaptat adequadament la seva legislació d'asil a aquesta normativa¹⁸.

¹¹ Reglament (UE) núm. 604/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida.

¹² Reglament (CE) núm. 343/2003, ja citat.

¹³ En aquest sentit, va resultar devastadora la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans (Gran Sala) de 21 de gener de 2011, en el cas MSS contra Bèlgica i Grècia que va considerar el reenviament d'un sol·licitant de protecció internacional des de Bèlgica a Grècia contrari a l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans per les pèssimes condicions dels sol·licitants d'asil en el país hel·lènic.

¹⁴ Reglament (UE) núm. 603/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relatiu a la creació del sistema "Eurodac" per a la comparació de les empremtes dactilars per a l'aplicació efectiva del Reglament (UE) núm. 604/2013, pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida, i a les sol·licituds de comparació amb les dades d'Eurodac presentades pels serveis de seguretat dels Estats membres i Europol a efectes d'aplicació de la llei, i pel qual es modifica el Reglament (UE) núm. 1077/2011, pel qual es crea una Agència europea per a la gestió operativa de sistemes informàtics de gran magnitud en l'espai de llibertat, seguretat i justícia.

¹⁵ Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'estableixen normes relatives als requisits per al reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida.

¹⁶ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional.

¹⁷ Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la qual s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional.

¹⁸ Recordem que la Llei d'Asil a Espanya és la Llei 12/2009, dos anys anteriors a l'aprovació de la primera d'aquestes Directives. Des de llavors les reformes que ha sofert són menors, per la qual cosa no s'ha adequat el seu contingut a les citades Directives. Tampoc s'ha aprovat el Reglament de la Llei que hagués facilitat aquesta transposició.

2.4. Normativa relativa a la migració regular

En l'àmbit de la migració regular, la UE/CE, va adoptar l'any 2003 les Directives sobre reagrupació familiar¹⁹ i sobre residents amb permisos de llarga durada²⁰. La premissa era dotar d'un marc jurídic unitari i sòlid en el context de les persones migrants que es trobaven en el territori dels Estats membres, tant des de la vessant de l'exercici del dret a la reagrupació familiar com de la garantia dels seus drets quan aconseguen una continuïtat de residència.

Els següents passos normatius sobre migració van estar vinculats a l'establiment d'instruments per a la migració laboral regular. L'any 2009 es va aprovar la Directiva de treballadors altament qualificats²¹, que ha estat reformada l'any 2021 mentre es discutia ja -i per tant dins un més ampli debat sobre canvis en el model - el Pacte Europeu de Migració i Asil. El fet que les normes sobre treballadors altament qualificats fossin les primeres en aprovar-se i les primeres en reformar-se, posa de manifest l'interès que per a les institucions europees tenia (i té) aquesta possibilitat de seleccionar una migració d'excel·lència. No obstant això, tant el contingut de la norma com i l'escassa ambició de les reformes mostren fins a quin punt la voluntat d'impulsar aquest tipus de migració d'alt nivell queda limitada, essent no menor l'elevat grau de

la normativització i burocratització dels processos. En definitiva, de nou la visió de limitar al màxim la migració que s'imposa en les normatives europees acaba buidant de contingut i capacitat transformadora aquesta via d'accés als mercats laborals europeus.

En una línia similar, cal esmentar la Directiva d'estudiants i investigadors²². Aquesta norma, de l'any 2016, tenia la premissa de fusionar les Directives anteriors sobre la matèria²³ amb l'objectiu de facilitar l'entrada de nacionals de tercers Estats amb finalitats d'estudi i investigació. Entre d'altres qüestions, la norma amplia el paper dels Centres d'Investigació i permet estendre l'autorització d'estada als familiars dels estudiants o investigadors.

Altrament, l'any 2011 s'aprovà la Directiva de permís únic²⁴. Aquesta Directiva preveu un procediment comú per a les sol·licituds d'autoritzacions de residència i treball en qualsevol Estat membre de la UE i un estàndard mínim de drets per als treballadors migrants que estiguin residint legalment en el territori d'un Estat membre. No obstant això, la falta de determinació d'alguns elements, com ara la possibilitat de que siguin els propis interessats els qui formulin la sol·licitud, i l'amplitud de les excepcions al principi d'igualtat de tracte, fan d'aquesta una Directiva d'eficàcia molt limitada.

¹⁹ Directiva 2003/86/CE sobre el dret a la reagrupació familiar.

²⁰ Directiva 2003/109/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada.

Directiva 2011/98/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'estableix un procediment únic de sol·licitud d'un permís únic que autoritza als nacionals de tercers països a residir i treballar en el territori d'un Estat membre i per la qual s'estableix un conjunt comú de drets per als treballadors de tercers països que resideixen legalment en un Estat membre.

²¹ Directiva (UE) 2016/801 del Parlament Europeu i del Consell d'11 de maig de 2016 relativa als requisits d'entrada i residència dels nacionals de països tercers amb fins de recerca, estudis, pràctiques, voluntariat, programes d'intercanvi d'alumnes o projectes educatius i col·locació au pair.

²² Directiva del Consell 2004/114/CE de 13 de desembre de 2004 relativa als requisits d'admissió dels nacionals de tercers països a efectes d'estudis, intercanvi d'alumnes, pràctiques no remunerades o serveis de voluntariat i Directiva 2005/71/CE del Consell de 12 d'octubre de 2005 relativa a un procediment específic d'admissió de nacionals de tercers països a efectes de recerca científica.

²³ Directiva 2011/98/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'estableix un procediment únic de sol·licitud d'un permís únic que autoritza als nacionals de tercers països a residir i treballar en el territori d'un Estat membre i per la qual s'estableix un conjunt comú de drets per als treballadors de tercers països que resideixen legalment en un Estat membre.

²⁴ Directiva 2014/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre les condicions d'entrada i estada de nacionals de tercers països per a fins d'ocupació com a treballadors temporers.

Finalment, l'any 2014 es va aprovar la Directiva de treballadors temporers²⁵. L'esmentada Directiva posava de manifest l'interès de les institucions europees per impulsar la migració temporal, vinculada directament a la realització de contractes de treball de durada determinada per períodes curts de temps.

2.5. Normativa relativa a migració irregular

L'any 2002 es va aprovar la Directiva per la qual es defineixen determinades conductes delictives en relació amb la migració irregular així com l'obligació per part dels Estats de sancionar adequadament aquestes conductes²⁶.

La següent norma rellevant en matèria de migració irregular, es va aprovar l'any 2008. Es tracta de la Directiva Retorn²⁷. L'esmentada Directiva va generar una gran polèmica fins al punt que va ser coneguda com Directiva de la Vergonya²⁸. La raó d'això és que, per primera vegada en l'àmbit de la UE, es va establir la legitimitat de privar de llibertat a persones per motius migratoris. De fet, la norma estableix l'internament de les persones nacionals de tercers Estats quan es trobin en situació irregular. L'internament pot durar fins a sis mesos, prorrogable per sis mesos més. En essència, l'objectiu principal de la Directiva és crear regles comunes que permetin una major efectivitat del retorn dels nacionals de tercers Estats en situació irregular. Per aquest motiu, la norma introdueix un procediment que concedeix un període de sortida voluntària per a l'execució de les decisions de retorn dictades contra aquestes persones. Un cop exhaurit aquest període de sortida voluntària, o en els casos excepcionals en

què no es concedeixi, la persona pot ser internada i retornada coercitivament.

Finalment, en el marc de la irregularitat, és necessari fer referència a la Directiva de sancions. Aquesta Directiva obliga als Estats a prohibir la possibilitat de treballar a les persones estrangeres en situació irregular. Així mateix, exigeix que s'imposin sancions econòmiques als empresaris que donin ocupació a aquests treballadors. No obstant això, reconeix el dret d'aquestes persones a cobrar els seus salaris, com a dret inalienable per evitar que els empresaris s'aprofitin d'haver empleat a aquestes persones.

²⁵ Directiva 2014/36/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre les condicions d'entrada i estada de nacionals de tercers països per a fins d'ocupació com a treballadors temporers

²⁶ Directiva 2002/90/CE del Consell, ja citada

²⁷ Directiva 2008/115/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a normes i procediments comuns en els Estats membres per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular.

²⁸ Aquest terme va ser encunyat pel president bolivià Evo Morales en una carta que va dirigir als presidents dels Estats membres de la UE i es va popularitzar entre gran part dels moviments socials.

Principis i objectius del Pacte Europeu de Migració i Asil

El Pacte Europeu de Migració i Asil (el Pacte) va ser exposat per la Comissió Europea liderada per la Presidenta de la Comissió, la Sra. Úrsula von der Leyen, al setembre de l'any 2020 en aparença d'un paquet de reformes que incloïa, d'una banda, propostes de modificació de la legislació en vigor (algunes consistents en la reformulació de propostes anteriors de modificació de normes vigents), i, d'altra banda, iniciatives legislatives innovadores acompanyades, al seu torn, d'algunes recomanacions i d'altres documents polítics.

L'esmentat paquet de reformes es va donar a conèixer al poc temps de que es constituís un nou Parlament Europeu, darrerament de les eleccions de 2019 per una Comissió recentment nomenada. Tal com s'ha fet esment en el primer apartat, durant el mandat de l'anterior Comissió, presidida pel Sr. Jean-Claude Juncker, la UE va haver d'afrontar la crisi dels refugiats a la Mediterrània (2014-2016), que va desencadenar diferents tipus de respostes per part de la UE, així com un paquet de reformes del sistema d'asil conegut com "Paquet de reformes Dublín IV". Malgrat els esforços per arribar a un acord recollits en les diferents propostes realitzades d'aquest paquet i el principi d'acord l'any 2019-2020 en algunes de les seves parts, la reforma va ser fallida, entre d'altres raons per l'obstrucció dins del Consell i amb el Parlament Europeu en reformes

essencials, concretament arrel de la diferencia de perspectiva cap a la reforma del Reglament de Dublín. Tot plegat, va suposar un desafiament intentar forjar un compromís entre el Grup de Visegràd (darrere del qual s'amaguen discretament altres països occidentals "de línia dura" com Àustria o Països Baixos), i la resta de països més inclinats a donar espai a una major participació de les institucions de la UE en la gestió de la migració i l'asil, així com, assumir mecanismes de solidaritat més exigents entre els països de la UE. Diversos països centreeuropeus i mediterranis -aquests darrers responsables de les grans fronteres externes de la UE- s'hi encerten dins d'aquest segon grup.

El fracàs de la Comissió Juncker amb la seva Agenda Europea de Migració i el paquet Dublín IV, no va desanimar a la Comissió Von der Leyden d'impulsar una nova iniciativa. Així doncs, per encàrrec de la Comissió, el Pacte es va elaborar després d'un intens treball preparatori i la divulgació d'un esborrany de documents a partir de desembre de 2019, després de celebrar dues rondes de consulta als Estats Membres, el Parlament Europeu, els parlaments nacionals, la societat civil i les parts interessades socials i empresarials més rellevants, encara que tal debat gairebé no va expandir-se a les opinions públiques europees, i algunes entitats de la societat civil van criticar durament l'escassa flexibilitat de

⁶ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, Barcelona, 2012, pp. 46 i ss

la Comissió i la poca disposició a acollir les seves propostes, arribant-se a considerar veritables “convidades de pedra”.

En efecte, tot plegat pot explicar-se atès que la premissa del Pacte resideix en la lectura política realitzada per la Comissió Europea sobre on es trobaven els punts de bloqueig, basant-se en l'experiència de Dublín IV, i els aspectes susceptibles de negociació. La Comissió era conscient de la necessitat de presentar una proposta que pogués ser acceptada per als diferents blocs d'Estats al Consell, així com, per al Parlament. De manera que, el nou equip de la Comissió va elaborar la proposta de Pacte tenint com a objectius a més d'escometre una reforma del marc jurídic d'immigració i asil, també buscar enfortir, al mateix temps, el paper de les institucions de la UE i especialment de les seves agències (Frontex, Easo, fins i tot Europol), introduint mecanismes de solidaritat entre Estats (entesos com mecanismes de redistribució de les càrregues que suporten en major mesura els països amb fronteres exteriors de la UE), però deixant marge perquè els Estats “de línia dura” sentissin que s'havia respectat un enfocament coercitiu respecte de la migració, especialment en el que es refereix a un control fronterer més estricte.

En atenció a aquest delicat equilibri, la proposta presentada per la Comissió tenia la pretensió d'obrir el diàleg, tot i que, sobre la base d'una sèrie de contraprestacions internes al Pacte que permetessin fer-lo assumible per diferents països. En paraules de la Comissió el Pacte suposa una “iniciativa equilibrada que integra totes les perspectives”. I, aparentment, el Pacte durant els seus primers mesos de recorregut, va ser assumit, fins i tot, pels actors més refractaris al mateix. La pròpia Hongria el va acollir afirmant que avançava en la bona direcció.

En aquest context, el Pacte estableix entre els seus objectius fonamentals:

- ▶ *una gestió sòlida i justa de les fronteres exteriors, inclosos els controls d'identitat, salut i seguretat;*
- ▶ *unes normes d'asil justes i eficients, racionalitzant els procediments d'asil i retorn;*

- ▶ *un nou mecanisme de solidaritat per a situacions de recerca i salvament, pressió i crisi;*
- ▶ *una major previsió, preparació i resposta davant les crisis;*
- ▶ *una política de retorn eficaç i un enfocament coordinat de la UE en matèria de retorn;*
- ▶ *una governança global a escala de la UE per a una millor gestió i aplicació de les polítiques d'asil i migració;*
- ▶ *unes associacions mútuament beneficioses amb tercers països clau d'origen i trànsit;*
- ▶ *el desenvolupament de vies legals sostenibles per a aquells que necessiten protecció i per a atraure talent a la UE; i*
- ▶ *el suport a unes polítiques d'integració eficaces.*

Els objectius esmentats determinen les línies programàtiques que segueix la Comissió en la matèria. Entre aquests destaquen el reforç de l'entramat institucional i normatiu per a la gestió comuna d'aquestes qüestions. A aquest respecte, resulta clamorós com la paraula “crisi” es repeteix en l'enunciat dels principis. Així mateix, es repeteix el terme “retorn” que resulta un autèntic eix essencial. El retorn es presenta com el revers de l'asil i es destaca la necessitat de reforçar-ne l'eficàcia i la seva gestió coordinada.

La Comissió precisa aquests objectius en diversos propòsits concrets que són:

- ▶ *Un marc europeu comú per a la gestió de la migració i l'asil;*
- ▶ *Un sistema de preparació i resposta davant les crisis robust;*
- ▶ *Gestió integrada de fronteres;*
- ▶ *Reforçar la lluita contra el tràfic il·lícit de migrants;*
- ▶ *Treballar amb els socis internacionals de la UE;*
- ▶ *Atraure capacitats i talent a la UE;*
- ▶ *Suport a la integració per a construir unes societats més inclusives.*

Cadascun d'ells es concreta en una sèrie de mesures clau que la Comissió exposa en el seu Full de Ruta però que, degut a la diferentiació que dona a unes i altres, ja dona pistes sobre la diferent rellevància que per a la Comissió representen aquests objectius. A tall d'exemple, el suport a la integració es limitarà a l'adopció, transcorregudes unes setmanes des de la presentació del Pacte, i com si d'un afegit es tractés, es proposa la elaboració d'un *Pla d'acció per a la integració i la inclusió 2021-2024* així com, la creació d'una nova Associació Europea per a la Integració que inclogui a interlocutors socials i econòmics destacables. No obstant això, el pla d'acció és fonamentalment programàtic i només mitjançant la seva vinculació a fonts de finançament pot acabar tenint un impacte en les polítiques dels Estats.

De la mateixa manera, la voluntat de desenvolupament en l'àmbit de la migració laboral és molt limitat, més enllà de recordar la Comissió que la majoria dels migrants que resideixen a la Unió Europea ho fan de forma legal, les reformes es limiten a directives ja adoptades (targeta blava, permís únic) i algunes noves mesures fonamentalment orientades a la coordinació i facilitació de l'accés al mercat laboral intentant conciliar millor la demanda i l'oferta laboral que es presenten sota el *leitmotiv* "atraure capacitats i talent a la UE", la qual cosa es concreta en l'inici d'un debat sobre les pròximes mesures en matèria de migració legal i en que s'estableixin "les opcions per desenvolupar un «banc de talent» de la UE" (talent pool) i seguir avançant en la cooperació amb tercers països, etc.

De igual forma, entre aquestes mesures clau la Comissió tampoc dona especial rellevància a la qüestió de les vies legals que únicament mereixen una referència en el marc dels acords amb tercers Estats per impulsar "la recomanació sobre vies legals per obtenir protecció a la UE, incloent el reasentament" i que en el fons suposen la fusió i descafeïnació d'una iniciativa parlamentària de regulació dels visats humanitaris i de fórmules per estimular el reasentament, però que queden reduïdes al nivell de simple Recomanació.

Encara més rellevància tenen les mesures en relació amb el retorn, ja que, la comissió "Nomenarà un coordinador de retorn... que comptarà amb el suport d'una Xarxa d'Alt Nivell per al Retorn i una nova estratègia operativa". A més a més, es compromet a establir "una nova Estratègia de Retorn Voluntari i Reintegració". Fins i tot, convida a l'Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes a "Fer plenament operatiu el mandat ampliat en matèria de retorn i prestar un suport ple als Estats membres" i a "Nomenar a un director executiu Adjunt per al Retorn". Així mateix, en el marc de les relacions amb tercers Estats, la Comissió assegura que "Farà ús del Codi de Visats per incentivar i millorar la cooperació de cara a facilitar el retorn".

A nivell programàtic, entre els Plans d'Acció plantejats, a més de l'esmentat d'integració, destaquen el Pla Rector de Preparació i Gestió de Crisi Migratòria i el Pla d'Acció de la UE contra el Tràfic Il·lícit de Migrants per als anys 2021-2025. Addicionalment, es planteja l'adopció d'una Estratègia sobre el Futur de Schengen.

Finalment, l'àmbit on el Pacte resulta més rellevant i on resideix el nucli dur del mateix, és en les reformes normatives vinculades al control d'entrada de migrants i refugiats, especialment a través de la reordenació del règim jurídic aplicable a les fronteres. Aquesta part del paquet de reformes legals del Pacte es tradueix en la introducció d'algunes propostes de nous Reglaments; i en la modificació d'altres disposicions ja vigents com la reforma de les Directives de reconeixement i de condicions d'acollida i de la Directiva de retorn, la qual va ser fallida per part de la Comissió anterior, és recuperada i reformulada. La generalització del règim de l'excepcionalitat en fronteres i la flexibilització de les obligacions dels Estats, caracteritza aquest conjunt de reformes especialment respecte dels drets i de les garanties procedimentals.

Tot seguit, en l'apartat següent s'analitzaran una per una les normes que ha proposat la Comissió.

Reformes previstes (i adoptades) en el marc del Pacte Europeu de Migració i Asil

El Pacte Europeu de Migració i Asil estableix, com ja s'ha analitzat, uns principis i objectius globals en el marc de la política comuna de la Unió Europea en matèria de migració i asil. Però, a més, i aquesta és una de les característiques fonamentals d'aquest Pacte, ve acompanyat d'un significatiu nombre de novetats normatives en matèria de migracions i asil.

Al capdavant, una de les principals novetats és la intensificació de l'ús del Reglament com a instrument legislatiu, enlloc de la Directiva. Cal recordar que aquest canvi es notòriament significatiu, atès que les Directives requereixen d'una actuació de cada Estat en un procés denominat transposició, és a dir, la incorporació del contingut de les Directives a la normativa estatal; ara bé en el cas dels Reglaments, els mateixos resulten directament aplicables sense necessitat de cap procediment intern. Així doncs, l'aprovació dels Reglaments, per exemple, en matèria d'asil permetrà superar situacions com l'espanyola que encara no ha procedit a transposar les Directives aprovades en 2011 i 2013.

4.1. Normativa adoptada en el marc del Pacte Europeu de migració i asil

Les diferents propostes normatives es troben en moments processals o de tramitació molt diferents en relació al procediment legislatiu, la qual cosa serà anotada en la referència a cadascuna d'elles. De fet, les úniques que ja han estat aprovades són el Reglament de l'Agència d'Asil de la Unió Europea³⁰ i la Directiva de Treballadors Altament Qualificats³¹ ("Blue Card").

En relació a la primera d'elles, el Reglament de l'Agència d'Asil de la Unió Europea, va ser aprovat i publicat al desembre de l'any 2021 i està en vigor des del mes següent a la seva publicació.

La premissa d'aquest Reglament és millorar l'aplicació de les polítiques d'asil a la Unió Europea, mitjançant la conversió de l'antiga Oficina Europea de Suport a l'asil (EASO), en una Agència Europea de ple dret (EUAA, per les seves sigles en anglès).³² L'Agència d'Asil de la UE ubica la seva seu operativa a La Valletta i la seva funció principal és la de garantir l'aplicació eficaç de la normativa d'asil als Estats Membres, així com donar suport als mateixos en la engegada del SECA, mi-

³⁰ Reglament (UE) 2021/2303 del Parlament Europeu i del Consell de 15 de desembre de 2021 relatiu a l'Agència d'Asil de la Unió Europea i pel qual es deroga el Reglament (UE) núm. 439/2010.

³¹ Directiva (UE) 2021/1883 del Parlament Europeu i del Consell de 20 d'octubre de 2021 relativa a les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països amb fins d'ocupació d'alta qualificació, i pel qual es deroga la Directiva 2009/50/CE del Consell

³² Reglament (UE) 2021/2303, Síntesi del document en Eur-Lex

llorar el seu funcionament i garantir una aplicació comuna de màxim nivell del SECA, mitjançant la formació de funcionaris nacionals especialitzats en asil.

Des del 31 de desembre de l'any 2023, l'Agència començarà a supervisar l'aplicació de la legislació europea sobre les pràctiques d'asil i acollida per part dels països de la UE i elaborarà recomanacions per tal de corregir les deficiències del sistema, tan aviat com el Reglament de Dublín s'actualitzi, modifiqui o substitueixi³³.

Al seu torn, la Directiva de la Blue Card va ser, des del punt de vista temporal, la primera en aprovar-se en aquest procés. Això acredita, de nou, l'interès de la UE respecte a aquesta migració selectiva així com, el fracàs de la normativa anterior en tant que la Directiva de 2021 ha vingut a substituir-la. Tanmateix, la nova regulació tampoc sembla que vagi a fer especialment atractiva aquesta via migratòria, entre d'altres raons, per les limitacions a les que sotmet aquests processos.

La nova Directiva defineix el treball d'alta qualificació en referència al salari, possibilitant a l'Estat establir en el seu cas, el salari concret exigint, sempre i quan es respecti la forquilla d'entre 1 i 1,6 vegades el salari brut anual mitjà. La Blue Card s'expedeix en aquests casos, per a contractacions superiors a 6 mesos i per un període que oscil·la entre la durada del contracte i 3 mesos addicionals i els dos anys. En aquest sentit, la Blue Card permet la mobilitat a altres Estats de la UE, però amb notables limitacions, si més no, durant el primer any de vigència. Altrament permet l'extensió de la residència a certs familiars, en la línia del que ja succeïa en la regulació anterior. No obstant, el principal problema que sobrevola la nova regulació és l'escassa estabilitat que planteja, ja que, les persones que hagin obtingut aquesta Blue Card per dedicar-se a un treball altament qualificat poden ser desposseïdes de la mateixa en diverses circumstàncies, algunes d'elles abso-

lutament alienes a la seva voluntat. En definitiva, en aquesta matèria també s'han imposat les visions restrictives, respecte a les possibilitats que aquest règim pot obrir i l'interès que les institucions europees afirmen tenir en incentivar-lo.

4.2. Normativa en procés d'adopció

De la normativa que actualment està en procés d'aprovació, es pot distingir a efectes expositius entre aquella normativa relativa a la gestió de les fronteres i d'arribades irregulars (que constitueix el gruix de les propostes normatives), la normativa referent a l'asil i la normativa relativa a regulació de les migracions amb finalitat econòmica.

Normativa de gestió de fronteres i d'arribades

Pel que fa a les modificacions de les normes en matèria d'asil, potser una de les més destacables sigui la proposta de Reglament de Gestió d'asil i migració. L'objectiu d'aquest, d'acord amb la Comissió Europea, és crear un sistema més clar, eficient i sostenible per al repartiment de les sol·licituds d'asil entre els diferents Estats Membres.

L'esmentada proposta, exposada per la Comissió de forma conjunta amb el Pacte, concretament, al setembre de l'any 2020, té com a finalitat derogar i substituir el Reglament Dublín III, i reemplaçar la proposta de reforma de la Comissió que es va presentar al 2016. La proposta busca homogeneïtzar un marc comú per reconèixer que el repte de les arribades irregulars de migrants a la Unió no hauria de recaure únicament en els Estats membres de forma individual, sinó que ho hauria d'abordar la Unió en el seu conjunt. El Reglament desenvolupa un enfocament integral al promoure la formulació de polítiques adscrites dins del seu àmbit d'aplicació.

³³ [Rhttps://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_es](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_es)

El text defineix, de forma similar al Reglament Dublín III, els criteris comuns per a la determinació de l'Estat membre responsable de l'examen de la sol·licitud de protecció internacional. En aquest sentit, la jerarquia de criteris es manté inalterada, encara que s'amplia el concepte de família i la possibilitat de demostrar la connexió amb un altre Estat membre³⁵.

L'element més innovador de la proposta és la introducció d'un nou mecanisme de solidaritat entre els estats membres. El Reglament preveu que aquest mecanisme sigui obligatori pels supòsits de desembarcaments després d'operacions de salvament i rescat que generin arribades constants al territori d'un Estat membre i en els casos d'una excepcional pressió migratòria.

Respecte de a la introducció d'un nou mecanisme de solidaritat entre Estats membres, es destaca l'última proposta de modificació segons la qual hi haurà un nombre mínim anual de reubicacions que es fixa en 30.000, mentre que la quantitat mínima anual de contribucions financeres es fixa en 20.000 euros per reubicació. Les mencionades xifres poden incrementar-se quan sigui necessari, i també es tindran en compte les situacions en les quals no es prevegi necessitat de solidaritat en un any determinat.

En tot cas, segons afirma DE BRUYCKER³⁶, s'ha aclamat per un sistema de solidaritat amb tres tipus de mesures, a més de la reubicació es preveu: el retorn patrocinat, les mesures de formació i el suport operacional. Aquesta flexibilitat té com a objectiu captivar al Grup de Visegràd oferint-li mesures de solidaritat diferents de la reubicació. Respecte de la modificació de les normes de Dublín, la proposta preveu una racionalització d'aquestes. A tall d'exemple, el complex procediment de readmissió actual per traslladar a un sol·licitant a l'Estat

membre que és responsable de la seva sol·licitud, es substituirà per una simple notificació de readmissió³⁷.

La proposta ha estat assignada al Parlament i al Comitè LIBE. L'abril de l'any 2023 el mandat de negociació del Parlament va ser recolzat pel ple amb 413 vots a favor, 142 en contra i 20 abstencions. El 8 de juny de l'any 2023 el Consell de la UE ha assolit un acord i adoptat el seu mandat de negociació del Reglament dels Procediments d'Asil i del Reglament sobre la Gestió de l'Asil i la Migració. Aquesta posició constituirà la base de les negociacions de la Presidència del Consell amb el Parlament Europeu. La negociació entre les tres parts començarà en breu.

En referència a l'anàlisi de la proposta cal indicar que l'enfocament d'aquesta es concentra en la relació amb tercers països fent incidència específicament en el retorn i la readmissió i sense que hi hagi una menció a la creació de vies legals i segures d'accés al territori europeu. Des del punt de vista concret, no hi ha referència alguna a l'existència de recursos efectius davant decisions de trasllat.

Considerablement relacionat amb l'anterior, la Comissió també va presentar la proposta d'un nou Reglament de *pre-entry screening*³⁸. La proposta, presentada l'any 2020, modifica els Reglaments (CE) núm. 767/2008 (UE), 2017/2226 (UE), 2018/1240 (UE) i 2019/817 pels quals s'estableixen les bases de dades que han de consultar-se durant el control i la interoperabilitat entre ells³⁹. La pretensió del text es introduir un nou procediment de control (*pre-entry screening*) dels nacionals de tercers països que es trobin a les fronteres exteriors sense complir els requisits d'entrada, aquells que desembarquin després d'una operació de cerca i rescat, o de sol·licitants d'asil que es trobin a les fronteres i no compleixin els requisits

³⁵ Informe CEAR, 2022 (pp. 5-10)

³⁶ DE BRUYCKER, P., "Solidarity under EU asylum policy with the New Pact on Migration and Asylum: Deal or Grail?", en Migration policy and the EU, ECA Journal, 2/2023, pp. 13 y ss.

³⁷ Consell de la UE, comunicat de premsa del 8 de juny de 2023

³⁸ Proposta de Reglament del Parlament i del Consell pel qual s'introdueix un control de nacionals de tercers països en les fronteres exteriors i es modifiquen els Reglaments (CE) núm. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817

³⁹ Controls fronterers a nacionals de tercers països, article accessible al següent enllaç

d'entrada. En particular, s'estableix que el termini per completar el procediment de control serà de 5 dies quan s'apliqui a la frontera exterior i de 3 dies quan s'apliqui dins del territori.

A més a més, el procediment inclou controls preliminars d'identitat, salut i seguretat, examen, avaluació d'elements de vulnerabilitat i el registre de dades biomètriques a EURODAC.

L'any 2020, la presidència alemana del Consell va presentar un informe sobre els elements de la proposta, senyalant les preocupacions de diversos Estats Membres sobre les dificultats per a l'inici en pràctica del sistema. L'any següent, la presidència portuguesa del Consell va confirmar que el treball tècnic havia arribat a un punt mort i que no podia continuar sense una major aportació política. Finalment, el Consell ha aprovat el mandat de negociació de la proposta en data 22 de juny de 2022⁴⁰.

De tota manera, la proposta resulta especialment problemàtica en el marc dels drets de les persones recent arribades susceptibles de sol·licitar asil, ja que, les sol·licituds d'asil només es registraran un cop hagi finalitzat el procediment de screening. Sigui com sigui, es garanteix el respecte als procediments establerts a la Directiva Retorn al moment de dictar i executar les decisions de retorn que se li aplicaran a qui no superi els esmentats controls.

Una altra norma destacable és la proposta del Reglament sobre situacions de crisi i força major. L'esmentada proposta de la Comissió, presentada de forma conjunta amb el Pacte, pretén crear un nou instrument legislatiu per establir mesures temporals i extraordinàries que permetin actuar davant situacions de crisi i força major. L'objectiu de la proposta és introduir derogacions a normes contingudes al Pacte com la proposta de Reglament de gestió d'asil i migració i la proposta de Reglament de procediment comú en matèria de protecció internacional a la Unió i, fins i tot, de la Directiva Retorn.

D'acord amb el text, s'interpreta per situació de crisi aquelles situacions excepcionals d'afluència massiva de nacionals de tercers països o apàtrides que arriben de forma irregular a un Estat membre o desembarquen en el seu territori a conseqüència d'operacions de cerca i salvament, de tal naturalesa i magnitud, en proporció a la població, al PIB i a les particularitats geogràfiques, inclòs la mida del territori de l'Estat membre afectat, que fan que l'adequat acabat sistema de retorn, acollida o asil de l'Estat membre deixi de ser funcional, de tal forma que pot provocar serioses conseqüències en el funcionament del Sistema Europeu Comú d'Asil.

La proposta consensuada pel Comitè de Representants Permanents el 4 d'octubre⁴¹ ha equiparat a les situacions de crisi abans referides els supòsits d'instrumentalització per part de tercers Estats o actors no estatals quan els mateixos incitin o facilitin el moviment de nacionals de tercers Estats o apàtrides cap a les fronteres exteriors de la Unió amb l'objectiu de desestabilitzar la Unió o un dels seus Estats membres, quan posin en risc el mateix, incloent qüestions relatives al respecte de la llei, l'ordre o la defensa de la seguretat nacional. En qualsevol cas, aquesta equiparació és només parcial perquè els supòsits d'instrumentalització queden limitats a les possibilitats de derogar les normes procedimentals.

En aquest sentit, la norma permetria als Estats incomplir molts dels terminis establerts en els procediments d'asil, entre ells, el de registre de sol·licituds de protecció internacional, el de resolució de sol·licituds, el de petició de nomenament a càrrec o el de resposta a una petició de nomenament a càrrec. En efecte, en casos extrems pot, fins i tot, eximir-se a l'Estat de la seva obligació de fer-se càrrec dels sol·licitants que li correspondria d'acord amb el sistema de determinació de l'Estat responsable.

Ahora la proposta també estableix els mecanismes de solidaritat que els Estats en que concorrin

⁴⁰ Legislative Train Schedule, Screening of third country nationals at the external borders

⁴¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum.

aquest tipus de situacions poden requerir, entre els quals destaca la reubicació de sol·licitants de protecció internacional i, fins i tot, de persones a les quals se les hagués reconegut protecció internacional en els darrers tres anys a la situació.

De tota manera, la proposta preveu que serà el propi Estat afectat qui haurà de sol·licitar l'inici d'aquest procediment i la intensitat de les derogacions que requereix, mitjançant comunicació justificada a la Comissió. En el seu cas La Comissió, si considera adequades les raons esgrimides per l'Estat, donarà trasllat de la sol·licitud al Consell que haurà de decidir per majoria qualificada l'activació de mesures excepcionals.

Finalment, la norma pretén promulgar mecanismes per a assegurar que aquestes derogacions no tinguin un caràcter permanent i que la situació de normalitat s'estableixi tan aviat com sigui possible, encara que això pot ser difícil de gestionar depenent de les circumstàncies que hagin donat lloc a la situació de crisi.

Respecte a les negociacions, cal recordar que en l'any 2021 el ponent Juan Fernando López Aguilar (S&D, Espanya) va presentar el seu informe davant el Comitè LIBE insistint en la necessitat de mantenir-se fidel a les disposicions de la Directiva de Protecció Temporal, que el Reglament de Crisi i Força Major derogarà, i de tenir la solidaritat entre els Estats membres com una regla en comptes d'una excepció. L'examen de la proposta al Grup de Treball d'Asil del Consell va començar el 20 de desembre de l'any 2022.

Una opinió promoguda pel Servei Jurídic del Consell, de febrer de 2021, va posar en dubte l'estructura del nou pacte de migració i asil, incloent quines disposicions del Reglament de Crisi i Força Major s'incorporen a l'acord de Schengen, Dublín o asil. La Comissió, en la seva Comunicació del 12 de gener de 2023, va instar al Parlament i al Consell a examinar conjuntament la proposta de reglament de crisi i força major de forma con-

junta amb el Reglament proposat per abordar situacions d'instrumentalització en l'àmbit de la migració, que s'analitzarà en l'apartat següent, ja que, ambdós 'eliminarien la necessitat de recórrer a mesures ad hoc'. El 20 d'abril de 2023, el Parlament va decidir iniciar un procés de negociacions per debatre el reglament de crisi i força major, aconseguint un resultat de 419 vots a favor, 129 en contra i 30 abstencions. Al mes de juny, el Consell va examinar el reglament, que inclourà disposicions per respondre a situacions d'instrumentalització⁴².

Amb tot i això, com s'ha esmentat anteriorment, la proposta s'ha reformulat en un text que ha estat objecte d'acord entre els Estats Membres en data 04 d'octubre de 2023, durant la reunió mantinguda a Brussel·les pel Comitè de Representants Permanents (COREPER) davant la UE. Els estats han adoptat l'última posició que quedava pendent sobre les propostes legislatives incloses en el Pacte. En aquesta ocasió, els 27 estats han arribat a un acord definit "històric" acordant un mandat de negociació sobre les propostes, principalment gràcies a un acord entre Itàlia i Alemanya en relació amb el rol i la presència d'organitzacions humanitàries al mar mediterrani (que obrirà el camí a la criminalització del treball de salvament marítim que realitzen les ONG considerat com un factor "destabilitzador" per a la Unió Europea).

Conforme a l'últim editorial d'ECRE⁴³, amb aquest posicionament del Consell no es crea un, sinó tres règims derogatoris, per a situacions de "crisi", "força major" i "instrumentalització", respectivament. Els dos últims representen la codificació dels esforços dels Estats membres per eludir les seves responsabilitats. Ambdós abasten un conjunt de circumstàncies extremadament àmplies i freqüents en les quals els Estats membres poden aplicar una varietat de derogacions als estàndards mínims de protecció. En essència, la possibilitat de no aplicar les disposicions relatives a la gestió de l'asil, és l'objectiu central de les

⁴² Crisis and force majeure Regulation, Legislative Train Schedule

⁴³ <https://ecre.org/editorial-so-thats-it-then-agreements-on-the-eu-asylum-reform/>

regulacions sobre crisi i força major i també de la relativa a la instrumentalització.

De forma conjunta amb les anteriors, cal fer referència a la Proposta de Reglament sobre situacions d'instrumentalització en l'àmbit de la migració i l'asil⁴⁴ i ha la Proposta de Revisió del Codi de fronteres Schengen⁴⁵, les quals van ser presentades per la Comissió l'any 2021 i que, en pro de la fluïdesa d'aquest informe, s'analitzaran conjuntament.

Les propostes de Reglament sobre instrumentalització i de revisió del Codi Schengen es van presentar en resposta a l'allegada instrumentalització de migrants per part de Bielorússia en l'any 2021, degut que, l'Estat en qüestió va promoure l'entrada irregular de persones fent us de les seves fronteres amb la UE. Arrel d'aquestes modificacions la Comissió proposa afegir una nova eina a les ja incloses en el Nou Pacte de Migració i Asil, destinada a fer front a la circumstància excepcional que representa la instrumentalització de migrants. La proposta recull les mesures que es van oferir a Letònia, Lituània i Polònia en la proposta de Decisió del Consell sobre mesures provisionals d'emergència⁴⁶.

En virtut de les modificacions que s'aportarien en el Codi de Fronteres, en particular en el seu article 2, la instrumentalització de migrants és una situació en la qual un tercer país instiga fluxos migratoris irregulars cap a la Unió, fomentant o facilitant activament el desplaçament de nacionals de tercers països a les fronteres exteriors bé des del seu propi territori, o bé cap al seu propi territori i, a partir d'allà, cap a les fronteres exteriors, quan les accions estiguin acompanyades d'indicis d'intencionalitat d'un tercer país de desestabilitzar a la Unió o a un Estat membre, i sempre que la naturalesa d'aquestes accions pugui posar en perill funcions essencials de l'Estat, inclosa la seva inte-

gritat territorial, el manteniment de l'ordre públic o la salvaguarda de la seva seguretat nacional.

Tot seguit, amb el Reglament d'instrumentalització es pretén introduir un mecanisme que permetria als Estats membres derogar el conjunt de normes en matèria d'asil i comptar amb la flexibilitat necessària en situacions d'instrumentalització de les migracions, la qual cosa suposa un elevat risc per als drets de les persones migrants. La terminologia "instrumentalització de la migració" és una expressió excessivament simplificada i generalitzada que no recull les complexitats de la situació sobre el terreny. Tanmateix, l'ús d'aquest terme va camí de generalitzar-se de tal manera que ja no només consta en la proposta de Reglament d'instrumentalització sinó també, com ja s'ha assenyalat amb anterioritat, en la de situacions de crisi i força major. En qualsevol cas, la seva incorporació en la legislació d'asil de la UE suposa, sens dubte, una amenaça per a les garanties legals a disposició de les persones sol·licitants d'asil.

En particular, les mesures incloses en les propostes complementarien les mesures de control fronterer adoptades en virtut del Codi de fronteres Schengen amb normes específiques. Es tracta de dos procediments d'emergència per a la gestió de l'asil i la gestió del retorn. En primer lloc, es proposa que els Estats membres afectats puguin registrar sol·licituds d'asil i permetin presentar-les només en punts de registre específics situats a prop de les fronteres, ampliar el termini de registre fins a quatre setmanes, aplicar el procediment fronterer d'asil a totes les sol·licituds i allargar-ne la durada. En segon lloc, el procediment d'emergència de gestió del retorn, es preveu que els Estats afectats tinguin l'opció d'establir excepcions a l'article 41 bis del Reglament del procediment d'asil (procediment fronterer per al retorn) i l'aplicació de la Directiva relativa al retorn refosa.

⁴⁴ Proposta de REGLAMENT DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL relatiu a les situacions d'instrumentalització en l'àmbit de la migració i l'asil

⁴⁵ Proposta de REGLAMENT DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL pel qual es modifica el Reglament (UE) 2016/399 pel que s'estableix un Codi de normes de la Unió per al encreuament de persones per les fronteres {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

Normativa d'asil en procés d'aprovació

En matèria d'asil, la norma bàsica que tracta de donar resposta a alguns dels problemes essencials detectats en el SECA és la Proposta de Reglament de Procediment d'asil, degut que, es fonamenta en reduir les diferències en les taxes de concessió, desincentivar moviments secundaris i assegurar la introducció de nous procediments fronterers⁴⁷. L'esmentada proposta substitueix la de l'any 2016, i du a terme l'esmena del Reglament pel que es refereix als procediments d'asil, també es deroga la Directiva 2013/32/UE sobre procediments comuns per la concessió o retirada de la protecció internacional.

La proposta motivada per la Comissió de l'any 2020 manté fixes les bases de la proposta del 2016, relativa a l'harmonització dels estàndards de protecció i drets dels sol·licitants d'asil, l'establiment d'un procediment comú, i la reducció de les diferències en la taxa de reconeixement de la protecció en cada estat membre. La Comissió no ha considerat necessari introduir esmenes de gran abast a la proposta de 2016, sobre la qual els colegisladors ja havien realitzat grans avanços.

Entre els punts de més interès i crítica, cal destacar els canvis específics que la proposta presenta en temes controvertits, com ara el procediment accelerat a la frontera i les devolucions. La Comissió especifica l'abast de l'ús del procediment en frontera, afirmant que només s'aplicaria a sol·licitants que encara no hagin estat autoritzats a entrar en el territori d'un Estat membre i que no compleixin amb els criteris d'entrada establerts en el Codi de Fronteres Schengen. Així mateix, el procediment en frontera podria utilitzar-se en casos d'arribades irregulars a la frontera exterior de la UE o després d'un desembarcament, donat cas que és compleixi una de les tres condicions següents: que les persones representin un risc per a la seguretat nacional o l'ordre públic; que

les persones utilitzin documents falsos; o que les persones vinguin d'un tercer país amb una taxa de reconeixement d'asil inferior al 20%. Per consegüent, el procediment en frontera no hauria de superar les 12 setmanes (màxim 20 setmanes en temps de crisi), aquelles persones que no obtinguin la qualificació per a ser considerats susceptibles de protecció serien retornats de manera immediata.

En el Consell, malgrat el suport general a la proposta modificada, els Estats membres van expressar importants reserves, particularment en relació al tractament de sol·licitants amb necessitats especials⁴⁸.

A propòsit de l'estat de les negociacions, cal tenir en compte la presentació al Parlament, per part de la ponent Fabienne Keller del seu informe davant el Comitè de Llibertats Civils, Justícia i Afers Interiors (LIBE) el 26 d'octubre de l'any 2021.

En març de l'any 2023, els membres del Parlament Europeu van actualitzar el mandat de negociació en relació al procediment comú d'asil. Al juny de l'any 2022, el Parlament Europeu i les Presidències rotatives del Consell també van signar un pla conjunt, declarant la seva intenció de finalitzar les negociacions de totes les propostes d'asil i migració, actualment damunt la taula a l'espera d'abordar-se al febrer de 2024, amb la premissa de que entrin en vigor com a tard el mes d'abril de 2024. El passat 8 de juny de l'any 2023, els ministres d'interior dels 27 Estats membres de la UE van arribar a un acord sobre la regulació del procediment d'asil, acordant un procediment fronterer accelerat per aquelles persones migrants que no reuneixin els requisits per al reconeixement de l'asil⁴⁹. El referit acord es va materialitzar en una nova versió de la proposta⁵⁰ que, entre d'altres qüestions, introdueix el concepte de capacitat adequada per al conjunt de la Unió i per als diferents Estats membres. Aquesta capa-

⁴⁸ EU pact on migration and asylum, State of play.

⁴⁹ Reform of the asylum procedures directive, Legislative Train Schedule

⁵⁰ Proposta modificada de Reglament del Parlament Europeu i el Consell pel qual s'estableix un procediment comú en matèria de protecció internacional en la Unió i es deroga la Directiva 2013/32/UE.

citada adequada és referida a una xifra a partir de la qual es podrà eximir d'aplicar el procediment fronterer a persones que provenen d'Estats sense sistemes adequats de protecció internacional.

Així mateix, es contemplà la modificació del Reglament Eurodac. La proposta de revisió d'aquest Reglament es va presentar al setembre de l'any 2020 i substitueix a la versió presentada a l'any 2016, encara que, manté els seus objectius essencials.

En aquest sentit, la versió modificada té la pretensió d'ampliar l'abast del Reglament Eurodac per incloure la possibilitat de que els Estats membres emmagatzemin i cerquin dades corresponents a qualsevol nacional procedent de tercers països que es trobi de manera irregular a la UE, i no només les dades de sol·licitants d'asil (immigració irregular, moviments secundaris). Addicionalment, la proposta inclou la possibilitat d'introduir sancions per aquelles persones que es neguin a respectar el procediment de presa d'empremtes digitals.

Amb referència a les negociacions, cal assenyalar que, al juny de l'any 2022, el Consell va adoptar un nou mandat per a les negociacions amb el Parlament. Al desembre de 2022, el Comitè LIBE va recolzar un mandat de negociació actualitzat sobre el Reglament Eurodac, la qual cosa va permetre que el Parlament Europeu i el Consell comencessin les negociacions interinstitucionals al març de l'any 2023. El debat es va centrar en diversos extrems com ara; la detenció, la verificació de l'edat dels menors, els vincles amb altres bases de dades policials i l'accés a Eurodac per part de les autoritats encarregades. D'altres temes que es van portar a negociació inclouen la categoria de persones desembarcades després d'operacions de cerca i rescat en la mar, les alertes de seguretat i la qüestió sobre el registre de persones beneficiàries de la Directiva de Protecció Temporal⁵¹.

Normativa relativa a migracions econòmiques i drets de les persones migrants en procés d'aprovació

Per començar, cal fer referència a la proposta de modificació de la Directiva de Permís Únic per agilitzar i simplificar el procés d'obtenció d'un permís únic per als sol·licitants i els empleadors⁵². La referida proposta forma part del paquet sobre capacitats i talents, que inclou mesures proposades a partir de la Comunicació de la Comissió sobre el Nou Pacte en Matèria de Migració i Asil adoptada el 23 de setembre de l'any 2020. La nova mesura destacava la necessitat de corregir les principals mancances de la política de la UE en matèria de migració legal. L'objectiu de la proposta és modificar la Directiva 2011/98/UE per abordar algunes de les deficiències identificades que es determinen en, la durada excessiva dels processos que poden dissuadir els empleadors. Així mateix, la proposta pretén incorporar nous elements per reforçar les garanties d'igualtat de tracte entre els nacionals de tercers països i els ciutadans de la UE, i millorar la seva protecció contra l'explotació laboral. No obstant, els defectes més importants exposats en el text anterior es mantenen i, fins i tot, s'intensifiquen. El termini de resolució màxim es manté en quatre mesos, tot i que s'hagi eliminat la duplictat de procediments amb el visat. A més a més, els supòsits d'exclusió en aplicació de la igualtat de tracte no sols no s'han reduït, sinó que s'han incrementat al proposar-se la inclusió de noves exclusions com la referida a l'accés a l'habitatge públic.

En referència a les negociacions, que van produir-se el dia 8 de juny de 2023, aquestes culminen amb l'adopció del mandat per part del Consell. La primera reunió de tríleg es va celebrar el 13 de juny de l'any 2023. Pel que fa a les reunions tècniques actualment es troben en curs, i en relació a la segona reunió de tríleg es va celebrar el 12 d'octubre de 2023⁵³. Els principals elements

⁵¹ Recast Eurodac regulation, State of Play, Legislative Train Schedule

⁵² Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell pel qual s'estableix un procediment únic de sol·licitud d'un permís únic que autoritza als nacionals de tercers països a residir i treballar en el territori d'un Estat membre i pel que s'estableix un conjunt comú de drets per als treballadors de tercers països que resideixen legalment en un Estat membre (refós).

⁵³ Revision of Directive 2011/98/EU on the Single permit, Legislative Train Schedule

de debat se centren en les qüestions relatives als terminis, la devolució de les taxes, així com el canvi d'ocupació i les situacions de desocupació.

El paquet de reformes inclou la modificació de la Directiva 2003/109/CE de residents de llarga durada⁵⁴.

En la seva Resolució de 25 de novembre de 2021, amb recomanacions orientades a la Comissió sobre política i legislació en matèria de migració legal, el Parlament Europeu va demanar a la Comissió que modifiqués la Directiva per concedir als residents de la UE amb permisos de llarga durada un dret efectiu a la mobilitat dins de la UE i reduir el nombre d'anys de residència necessaris per obtenir l'estatut de resident de llarga durada UE, de cinc a tres anys.

La proposta, publicada l'any 2022, té la premissa de crear un sistema més eficaç, coherent i just per obtenir l'estatut de resident de llarga durada UE; garantir el dret a circular i treballar en altres Estats membres, que s'ha d'harmonitzar estretament amb el dret dels ciutadans de la UE.

Addicionalment, la proposta preveu en relació amb les persones beneficiàries de protecció internacional, la reducció de cinc a tres anys el període de residència legal i ininterrompuda com a requisit per obtenir un permís de residència de llarga durada.

Respecte a les negociacions, cal assenyalar que el Parlament ha adoptat en el seu mandat de negociació la proposta a l'abril de 2023, l'adopció encara està pendent en el Consell⁵⁵.

4.3. Normativa enunciativa amb anterioritat a la presentació del Pacte, la qual s'acorda en el marc del mateix

Finalment, en aquesta revisió del paquet normatiu que acompanya al Pacte Europeu sobre Migració i Asil convé fer referència a quatre qüestions molt rellevants, la revisió de les quals va ser plantejada per la Comissió abans de la formulació del Pacte al setembre de l'any 2020 però el procés de negociació de les mateixes ha estat considerat rellevant en el marc de l'aplicació del Pacte. Les normes són la Directiva de condicions d'acollida, la Directiva Retorn, un nou Reglament de Reconèixement i un Reglament en relació amb l'establiment del Marc de Reassentament.

Pel que fa a la Directiva sobre condicions d'acollida⁵⁶, de l'any 2016, com a part de l'Agenda Europea de Migració, la Comissió Europea va publicar una proposta per a la revisió d'aquesta. La proposta tenia com a objectiu harmonitzar les condicions d'acollida a la UE, millorar les perspectives d'integració dels sol·licitants i reduir els moviments secundaris.

És interessant assenyalar la modificació de l'article 16 de la Directiva, on s'especifica exactament quin és el moment a partir del qual els estats membres han de garantir l'acollida a les persones sol·licitants; serà des del moment en què presentin la seva sol·licitud d'acord amb l'article 25 de la proposta de Reglament sobre Procediments i serà suficient la manifestació de voluntat de sol·licitar protecció internacional, sense que sigui necessari cap registre formal perquè el sol·licitant entri en l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Condicions d'Acollida.

Altrament, en relació amb la proposta de Reglament sobre Control de nacionals de tercers països contemplada en el Pacte, cal destacar que no queda clar si les previsions de la Directiva s'apli-

⁵⁴ Proposta de DIRECTIVA DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada (refós)

⁵⁵ Revision of Directive 2003/109/EC on long-term residents (REFIT). Legislative Train Schedule.

⁵⁶ Proposta de DIRECTIVA DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL per la que s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional (text refós)

carien abans, durant o després que hagi finalitzat el control. Amb la finalitat de salvaguardar un nivell digne d'acollida i per garantir un alt nivell d'harmonització, objectiu principal de les reformes, la Directiva de Condicions d'Acollida hauria d'aplicar-se durant el procediment de control (pre-entry screening)⁵⁷.

Respecte als avenços a nivell legislatiu, al desembre de 2022 es va aconseguir un acord entre el Parlament i el Consell que ha de ser ratificat perquè la Directiva sigui aprovada i entri en vigor⁵⁸.

Per la seva part, per completar la reforma del Sistema Comú Europeu d'Asil, la Comissió va presentar al juliol de l'any 2016 una proposta de Reglament per modificar la Directiva de Reconeixement.⁵⁹ L'objectiu era harmonitzar els estàndards de protecció a la UE i evitar els moviments secundaris i l'*asylum shopping*. La necessitat d'harmonització i l'abast dels objectius van portar a la Comissió a plantejar la substitució de la Directiva per un Reglament.

L'esmentada proposta arriba de la constatació que, malgrat una certa harmonització aconseguida gràcies a la Directiva de reconeixement, els percentatges de reconeixement encara varien entre els Estats membres, i segueix existint una falta de convergència pel que fa a les decisions relatives al tipus d'estatut de protecció concedit per cada Estat membre. L'objectiu d'harmonització es relaciona i justifica, de fet, amb la necessitat d'abordar els possibles moviments secundaris dels beneficiaris de protecció internacional aclarint que aquests han de residir a l'Estat membre que els va concedir la protecció.

Un altre punt d'interès, que podria donar lloc a vulneracions dels drets de les persones sol·licitants i beneficiàries, és la previsió de la realització de revisions obligatòries de l'estatut de protecció: es proposa obligar a les autoritats decisòries a realitzar aquestes revisions quan es produeixin modificacions significatives rellevants al país d'origen que s'acreditin en documents a nivell de la UE; aquestes revisions seran de tipus substancial i per garantir la regularitat. En el text, es proposa també un "període de gràcia" de tres mesos [a l'article 14, apartat 5, i l'article 20, apartat 3)] en cas que l'estatut es revoqui per canvis en les circumstàncies i, d'aquesta manera, es pugui donar a la persona l'oportunitat d'intentar canviar el seu estatut si altres motius ho justifiquen (família, treball, estudis, motius humanitaris, etc.). Aquesta darrera previsió, al ser indefinida i no tenint en compte les legislacions nacionals d'estrangeria podria fàcilment suposar una vulneració de drets i obrir camí a la irregularitat administrativa.

Per últim, cal assenyalar que la proposta busca aconseguir una major harmonització dels drets dels beneficiaris de protecció internacional, en particular, respecte a la validesa i el format dels permisos de residència, aclarint l'abast dels drets i obligacions dels beneficiaris, concretament, respecte a la seguretat i assistència socials.

Les negociacions al parlament van començar a l'any 2017 i el procés legislatiu ha avançat lentament. L'esmentada Directiva, com l'anterior, es va desbloquejar en l'acord assolit entre el Parlament i el Consell al desembre de 2022, per la qual cosa està pendent de la seva ratificació perquè pugui ser adoptada⁶⁰.

⁵⁷<https://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-autonomy/>

⁵⁸ Reform of the reception conditions directive. Legislative train schedule.

⁵⁹ Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual s'estableixen normes relatives als requisits per al reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida i pel que es modifica la Directiva 2003/109/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada.

⁶⁰ Reform of the qualification directive, Legislative Train Schedule.

Així mateix, es va presentar a l'any 2016 una proposta per a un Marc comú sobre reallotjament⁶¹. L'objectiu era el de complementar els programes actuals de reallotjament multilaterals i nacionals.

La proposta té la pretensió d'oferir un enfocament comú per a l'arribada segura i legal a la Unió de nacionals de tercers països que necessitin protecció internacional i, d'aquesta manera, també protegir-los de l'explotació exercida per xarxes de tràfic il·lícit de migrants i del risc per a les seves vides que assumeixen en intentar arribar a Europa; ajudar a reduir la pressió de les arribades espontànies sobre els sistemes d'asil dels Estats membres; permetre repartir la responsabilitat de protecció amb els països als quals o dins dels quals s'ha desplaçat un gran nombre de persones que necessiten protecció internacional i ajudar a alleujar la pressió en aquests països; oferir una contribució comuna a nivell de la Unió als esforços globals en matèria de reallotjament.

Cal destacar, com a element d'interès, que el text de la proposta fa una distinció entre el procediment ordinari i el procediment accelerat de reallotjament, essent aquest últim aplicable sense que s'hagi dut a terme una avaluació prèvia dels requisits d'admissibilitat per a ser considerat refugiat. En aquestes situacions, un cop abordat el tràmit d'admissió per l'Estat membre de reallotjament, han de poder sol·licitar protecció internacional, i aquest Estat Membre ha d'assumir la responsabilitat de la seva sol·licitud.

Les primeres negociacions interinstitucionals van començar al desembre de l'any 2017 i, durant el següent any, el Parlament Europeu i el Consell van assolir un ample acord polític. Des de 2018, el procés es va trobar en un punt mort, però finalment el Parlament i el Consell van arribar a un

acord sobre la normativa de reallotjament el 15 de desembre de l'any 2022, acord que està pendent de la seva aprovació formal per a la seva entrada en vigor⁶².

L'any 2018 la Comissió va presentar una proposta de modificació de la Directiva Retorn⁶³. La referida proposta contenia un nou procediment fronterer per accelerar el retorn dels sol·licitants de protecció internacional, la sol·licitud dels quals hagués estat rebutjada després d'un procediment fronterer d'asil.

La intenció era facilitar els procediments de retorn a l'establir instruments més eficients per gestionar i facilitar la tramitació administrativa dels retorns, l'intercanvi d'informació entre les autoritats competents i l'execució dels retorns amb la finalitat de dissuadir la migració il·legal.

La proposta va resultar molt polèmica per fixar una sèrie d'obligacions de col·laboració per a les persones migrants de les que es feia dependre el seu estatus durant el procés de retorn. Així mateix, es reduïa l'aplicació dels períodes de sortida voluntària, revertint l'esperit de la Directiva actual. A més, es va arribar a plantejar l'establiment d'un període mínim d'internament.

Pel que fa a les negociacions, el procediment es troba paralitzat des de l'any 2019. No obstant això, en el marc del Pacte Europeu de Migració i Asil, el Consell va determinar la importància de reprendre aquesta reforma.

⁶¹ Proposta de REGLAMENT DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL pel qual s'estableix un Marc de Reassentament de la Unió i es modifica el Reglament (UE) núm. 516/2014 del Parlament Europeu i del Consell

⁶² EU resettlement framework. Legislative train schedule.

⁶³ Proposta de DIRECTIVA DEL PARLAMENT EUROPEU I DEL CONSELL relativa a normes i procediments comuns en els Estats membres per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular (refós) - Contribució de la Comissió Europea a la reunió de líders celebrada a Salzburg els dies 19 i 20 de setembre de 2018.

Futur del Pacte Europeu de Migració i Asil

A posteriori de la seva presentació a l'octubre de l'any 2020, el Pacte Europeu ha transitat per un procés complex d'aprovació en el marc de les institucions de la Unió, fet que, per altra banda, no resulta sorprenent donada la complexitat del tema i la diversitat dels Estats implicats.

Els Estats de la Unió afronten el fenomen migratori des de posicions absolutament diverses. Alguns, com la pròpia Espanya, situen el focus dels seus interessos en les entrades irregulars marítimes o a través de les fronteres terrestres, tenint en compte que Espanya gestiona els dos únics llocs fronterers entre Àfrica i la Unió Europea. Itàlia, per la seva banda, centra els seus esforços en les qüestions dels rescats al mar. D'altra part, els Estats més allunyats de la primera línia fronterera mediterrània aborden els mecanismes de solidaritat en l'acollida de refugiats de forma diferent. Així, mentre que Alemanya s'ha anat mostrant disposada a aquest repartiment, Hongria i Polònia es neguen absolutament. Aquests països, a més, després de la crisi de la frontera amb Bielorússia, han tractat de centrar els seus esforços en què la Unió rebutgi el que ells denominen la instrumentalització en l'àmbit de la migració i l'asil⁶⁴.

Així mateix cal sumar que, durant el procés de negociació del Pacte, es va desencadenar la invasió russa sobre Ucraïna que va propiciar l'entrada en territori de la Unió Europea de més de cinc milions de persones, segons dades d'ACNUR, i l'activació per primera vegada de la Directiva de protecció temporal.

La diversitat d'interessos i les vicissituds en la matèria que s'han anat desenvolupant van posar de relleu la pràctica impossibilitat d'arribar a un acord global sobre el Pacte. Aquest bloqueig va tractar de ser salvat mitjançant la negociació parcial del mateix. Les diferents qüestions rellevants van ser dividides i negociades per separat amb l'objectiu d'anar superant els principals esculls. En aquest sentit, tres són les qüestions que han mantingut encallat el Pacte durant aquests últims anys. Concretament, es tracta del repartiment de refugiats en cas de crisi migratòria, les regles de responsabilitat dels Estats que rebutgin aquest repartiment i els mecanismes de gestió en aquests supòsits de crisis migratòries.

En el Consell de Justícia i Afers Interniors del 10 de juny de 2022 es va arribar a un acord en relació amb el repartiment dels refugiats entre els diversos Estats. Per la seva banda, en el Consell de Justícia i Afers Interniors de l'8 de juny de 2023 es

⁶⁴ Que va donar lloc a la Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a les situacions d'instrumentalització en l'àmbit de la migració i l'asil a la que ja s'ha fet referència.

⁶⁵ Dades publicades en <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

va aconseguir consensuar el sistema de responsabilitat, la qual cosa va suposar un avanç en el Reglament sobre la gestió de l'asil i la migració i el Reglament sobre el procediment d'asil. Finalment, en el marc de la Cimera de Granada, del 4 d'octubre, es va aconseguir un acord al COREPER en relació amb la gestió de les crisis migratòries i supòsits de força major.

En tot cas, més enllà del propi acord, com s'ha assenyalat en l'apartat anterior, encara són moltes les qüestions normatives que queden pendents per a la negociació en el paquet de reformes normatives que acompanya a aquest Pacte. No resulta clar que en el marc de la Unió es puguin aconseguir els acords necessaris per a concretar aquestes reformes, per més que l'impuls des de les institucions europees per a dur a terme les mateixes sigui evident.

En aquest sentit, els processos normatius que es desenvolupen i els que s'estan obrint plantegen nombrosos reptes que han de ser afrontats per la UE i pels Estats membres. La necessitat d'establir mecanismes comuns en aquesta matèria i millorar la gestió de les arribades, els rescats i l'acollida resulten evidents. Com evident sembla que la creació de vies legals i segures podria millorar aquests problemes i, sobretot, la situació de moltes de les persones en els seus processos de mobilitat cap a Europa.

Com assenyala Moreno-Lax⁶⁶, es tracta d'un debat fermament polaritzat entre els que volen mantenir les mesures humanitàries i aquells per als quals la lluita contra les arribades irregulars és la prioritat fonamental que ha de ser aconseguida de qualsevol manera.

Per aquesta raó, les pressions per part dels Estats els Governos dels quals rebutgen les migracions i l'acollida de persones refugiades no pot ser el criteri determinant a l'hora d'establir els propers passos en la normativa europea en matèria de migracions i asil.

A aquest respecte, les tendències que es mostren en les reformes descrites s'allunyen de les bones paraules plantejades en els objectius i en la presentació del Pacte i tendeixen a endurir, encara més, les condicions per a les persones refugiades. Tampoc són suficients els avanços en matèria de vies legals i segures, ni per a les persones refugiades ni, per descomptat, per a les persones migrants.

Els avanços en aquesta matèria són molt limitats i prevalen les visions estatistes davant plantejaments que permetin un enfocament global en el que el territori de referència no sigui el de cadascun dels Estats membres sinó el del conjunt de la Unió.

El fonament d'aquest procés és, en definitiva, una manca de solidaritat i de visió comuna a l'hora d'enfocar un fenomen tan complex com el migratori. Això ha dificultat la concreció d'un acord final en el marc del Pacte Europeu de Migració i Asil que permeti avançar cap a una política europea comuna en la matèria, que ha de ser justa, solidària i eficient.

El que subjau en el Pacte és un desig persistent d'aplicar les polítiques d'externalització i de criminalització de les migracions, que inclouen procediments que sovint no respecten els drets humans. Aquestes pràctiques erodeixen el nucli fonamental del dret d'asil i contradiuen alguns principis bàsics del Dret Internacional.

⁶⁶ MORENO-LAX, V., "The new Pact on Migration and Asylum and human rights: continued hypocrisy or outright dehumanisation?" en Migration policy and the EU, ECA Journal, 2/2023, pp. 13 y ss.

Conclusions de la CCAR

Des de la Comissió Catalana d'Acció pel Refugi considerem que el nou Pacte no posa al centre les persones refugiades i migrades. Amb l'argument de comptar amb procediments més "eficaços" enforteix el control fronterer, facilita els retorns de les persones refugiades -deixant-les en una situació de desprotecció- i no soluciona la problemàtica de la pressió migratòria als països d'arribada. No fa cap referència a programes d'inclusió i integració de les persones migrades i refugiades a Europa ni soluciona l'absència de vies legals i segures, fet que suposa que les persones hagin d'arriscar la seva vida per arribar a territori europeu i enriquir les xarxes de tràfic de persones.

El Pacte no soluciona les deficiències fonamentals del sistema d'asil de la Unió Europea al mantenir el problemàtic sistema de Dublín, mantenint així la forta pressió migratòria que recau en els estats fronterers de la UE. Com a conseqüència, els sol·licitants d'asil no rebran el mateix tractament als diferents estats membres en els processos de revisió de les seves sol·licituds i d'acollida. A més, el mecanisme de solidaritat a la carta establert mercantilitza la vida de les persones refugiades, oferint la possibilitat als estats membres de pagar per eludir la seva responsabilitat internacional d'acollir. El fet que existeixi la possibilitat de participar en retorns implicarà que els estats no contribueixin amb reubicacions i que es reforci el sistema de deportacions.

La detenció de les persones a les fronteres prèvia a realitzar la sol·licitud de protecció internacional suposa una vulneració a les garanties d'accés a aquest dret i augmenta el risc de devolucions. El procediment a la frontera soscava les garanties de que es realitzarà una valoració adequada de les condicions de vulnerabilitat de les sol·licitants, l'obligació d'aplicar un tractament diferenciat i el principi de no devolució. Els procediments accelerats minven les garanties procedimentals i la valoració de possibles vulnerabilitats, al no permetre una avaluació adequada de les condicions personals i del país d'origen del sol·licitant.

El Pacte s'ha elaborat i negociat al llarg dels últims anys amb molt poca participació de les organitzacions de la societat civil que defensen els drets humans de les persones migrades i refugiades i que comptem amb una àmplia experiència en l'acollida i l'atenció de les seves necessitats. L'enfocament, que reforça la tendència europea, s'ha centrat en un augment de les mesures repressives per impedir a les persones que arribin a territori europeu. A més a més, La normativa està molt enfocada a establir un vincle directe entre el procediments d'asil i el de retorn, fet que pressuposa que la majoria de sol·licitants de protecció internacional no són susceptibles d'obtenir-la i reforça l'Europa fortaleza.

Com a Comissió Catalana d'Acció pel Refugi destaquem la importància de que existeixin polítiques comunes d'asil a la Unió Europea que assegurin condicions d'igualtat en el tractament de les sol·licituds de protecció internacional i en l'acollida, però rebutgem l'aprovació d'un Pacte que vulnera de manera flagrant el dret d'asil i posa en risc les vides de les persones refugiades i migrades. En aquest sentit, ens preocupa especialment que:

- ▶ No s'incorpori l'obligatorietat de reubicacions de persones sol·licitants d'asil entre els diversos Estats Membre de la UE, per tal d'assegurar que rebin un tracte digne i igualitari.
- ▶ S'aprovi la possibilitat de contribuir en deportacions, enlloc de reubicacions, o amb el pagament d'una quantitat determinada per tal d'eludir la responsabilitat dels Estats en matèria d'acollida de sol·licitants de protecció internacional.
- ▶ S'inclogui la detenció de les persones majors de 12 anys que arribin a les fronteres o que siguin rescatades en operacions de salvament marítim per realitzar el pre-entry screening i l'avaluació de les sol·licituds, ja que suposa una vulneració a les garanties d'accés al dret d'asil, comporta el risc d'una detenció prolongada i posa en risc el principi de no devolució.
- ▶ S'incorpori la proposta de denegar les sol·licituds de persones que provenguin de països amb una taxa de reconeixement inferior al 20% i d'aplicar el procediment accelerat de fronteres als sol·licitants d'asil la nacionalitat dels quals tingui una taxa de reconeixement inferior al 75%. Aquestes mesures vulneren clarament el principi de no discriminació per raons d'origen recollit a la Convenció de Ginebra i obvia la necessitat de realitzar un anàlisi individualitzat de cada sol·licitud.
- ▶ Es proposi la denominació de tercers països segurs a nivell europeu, ja que és contrària al principi de no discriminació per raons de nacionalitat i ignora la possibilitat de que la persona sigui víctima de persecució individualitzada.

▶ S'inclogui la incorporació del concepte d'instrumentalització de les migracions, deixant-les en situació de desprotecció al suspendre de facto les normatives que garantirien els seus drets, i criminalitza les ONG de salvament marítim.

▶ S'aprovi la possibilitat de suspendre temporalment les obligacions dels Estats en els procediments d'asil en situacions de crisi, ja que cap situació d'excepcionalitat pot justificar la suspensió de garanties dels drets humans.

▶ Es reforci la tendència cap a l'externalització de fronteres, la qual manté a les persones refugiades en països on no es pot garantir la seva protecció i condiona la cooperació al desenvolupament a la gestió migratòria de tercers països amb greus vulneracions als drets humans.

Referències

Comisión Española de Ayuda al Refugiado – CEAR. (2022). Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: Retos y Oportunidades. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-PACTO-EURO-PEO_ES.pdf

Consell de la Unió Europea. (2004). Directiva del Consell 2004/114/CE, de 13 de desembre. <https://www.boe.es/doue/2004/375/L00012-00018.pdf>

Consell de la Unió Europea. (2005). Directiva 2005/71/CE, de 12 d'octubre. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32005L0071>

Consell de la Unió Europea. (2021). Decisió basada en l'article 78, apartat 3, del TFUE. Suport a Letònia, Lituània i Polònia. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81776>

Moreno-Lax, V. (2023). The new Pact on Migration and Asylum and human rights: continued hypocrisy or outright dehumanisation? Migration policy and the EU, ECA Journal, 2/2023, 13 y ss.

Parlament Europeu. (2022). EU pact on migration and asylum, State of play. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)739247](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)739247)

Parlament Europeu. (2022). Reform of the asylum procedures directive, Legislative Train Schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD21/file-jd-reform-of-the-asylum-procedures-directive>

Parlament Europeu. (2023). Crisis and force majeure Regulation, Legislative Train Schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-crisis-and-force-majeure-regulation>

Parlament Europeu. (2023). EU resettlement framework. Legislative train schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework>

Parlament Europeu. (2023). Legislative Train Schedule: Screening of third country nationals at the external borders. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-border-screening>

Parlament Europeu. (2023). Reform of the reception conditions directive. Legislative train schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-reform-of-the-reception-conditions-directive>

Parlament Europeu. (2023). Revision of Directive 2003/109/EC on long-term residents (REFIT). Legislative Train Schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-revision-of-long-term-residents-directive>

Parlament Europeu. (2023). Revision of Directive 2011/98/EU on the Single permit, Legislative Train Schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-revision-of-single-permit-directive>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2008). Directiva 2008/115/CE, de 16 de desembre. Normes i procediments comuns per al retorn de nacionals de tercers països en situació irregular. <https://boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2009). Directiva 2009/52/CE, de 18 de juny. Sancions i mesures aplicables als empleadors de nacionals de tercers països en situació irregular. <https://www.boe.es/doue/2009/168/L00024-00032.pdf>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2011). Directiva 2011/98/UE, de 13 de desembre. Procediment únic de sol·licitud d'un permís únic per a nacionals de tercers països. <https://www.boe.es/doue/2011/343/L00001-00009.pdf>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2014). Directiva 2014/36/UE, de 26 de febrer. Condicions d'entrada i estada de nacionals de tercers països com a treballadors temporers. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2014-80600>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2016). Directiva (UE) 2016/801, d'11 de maig. Requisits d'entrada i residència dels nacionals de països tercers. <https://www.boe.es/doue/2016/132/L00021-00057.pdf#:~:text=DIRECTIVA%20%28UE%29%202016%2F801%20DEL%20PARL%20AMENTO%20EUROPEO%20Y,proyectos%20educativos%20y%20colocaci%C3%B3n%20au%20pair%20%28versi%C3%B3n%20refundida%29>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2016). Directiva 2003/109/CE, de 25 de novembre. Estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-80112>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2021). Directiva (UE) 2021/1883, de 20 d'octubre. Condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països amb fins d'ocupació d'alta qualificació. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81434>

Parlament Europeu; Consell de la Unió Europea.. (2021). Reglament (UE) 2021/2303, de 15 de desembre. Agència d'Asil de la Unió Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>