

Working Paper:  
**REASSENTAMENT I  
VIES LEGALS I  
SEGURES**

Setembre 2024

**Identificador del document:** Working Paper, n. 3

**Historial de versions:** 18/09/2024

**Autors:** Dr. Diego Boza (coord.) ; D. Pablo León

**Coordinació:** CCAR

Barcelona, setembre 2024

Introducció .....	5
1. El reassentament i les VLIS.....	7
2. L'absència de VLIS com a obstacle essencial a la protecció internaciona .....	10
3. Alguns models de VLIS .....	13
3.1 Protecció temporal .....	14
3.2 Corredors humanitaris .....	14
3.3 Patrocini comunitari .....	16
4. Bones pràctiques internacionals en matèria de VLIS .....	17
4.1 Els “corredors humanitaris” italians .....	17
4.2 Els programes de patrocini comunitari al Canadà .....	20
4.3 Experiències de VLIS a l'Estat espanyol .....	22
5. El nou Reglament de Reassentament i Admissió Humanitària .....	25
5.1 Naturalesa i abast de les obligacions del Reglament .....	25
5.2 Definicions i conceptes .....	26
6. Consideracions finals .....	28



# Introducció

La qüestió de les VLIS (vies legals i segures) ha esdevingut una de les més assenyalades en les anàlisis recents en relació amb les deficiències de les polítiques migratòries i d'asil. La configuració de les VLIS s'ha plantejat, en gran mesura, per a respondre a les necessitats d'aquelles persones que es troben fora de territori europeu. En aquest sentit, gran part de les anàlisis s'han centrat en vincular-les a la protecció internacional. De fet, tradicionalment, l'ACNUR (Agència de Nacions Unides per als Refugiats) ha considerat dins d'aquesta categoria de VLIS el reassentament i altres vies complementàries.

En aquest informe es parteix d'aquesta vinculació entre VLIS i protecció internacional, entenent que la necessitat de desenvolupar una dimensió exterior del dret d'asil és absolutament imprescindible per a dotar de contingut aquest dret, reconegut a l'article 18 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

En efecte, malgrat que es reconeixen no solament en el marc de la UE, sinó també a escala internacional i constitucional, tradicionalment s'afirma que aquest dret és exigible únicament una vegada que la persona que necessita protecció arriba al territori de l'Estat al qual sol·licita aquesta protecció<sup>1</sup>.

D'aquí ve el fet que, respecte de l'abast territorial del dret d'asil, la situació és diferent si la persona que necessita protecció es troba en el territori d'un Estat Membre de la UE o no. En el primer cas, no hi ha cap dubte que la manifestació d'una exigència de protecció en el territori dels estats membres activa les obligacions d'aquests últims, que queden vinculats al dret primari i secundari de la UE.

Quan la persona es troba al seu país d'origen o de residència habitual, és el mateix Estat d'origen el responsable de proporcionar protecció. Hi ha també la possibilitat que la persona es trobi en el territori d'un tercer Estat, amb les diferents hipòtesis que poden plantejar-se (estats que han ratificat la Convenció de Ginebra, estats que no, aigües internacionals...). En totes aquestes situacions pot ser que l'individu no disposi d'una protecció efectiva i duradora per a les seves necessitats de protecció.

No obstant això, quan la persona no es troba en el territori d'un Estat de la UE, no hi ha prou amb limitar-se a afirmar que no hi tenen cabuda obligacions dels estats de la UE argumentant que aquestes sorgeixen únicament en el moment del contacte entre la persona que necessita protecció i el territori d'aquests estats.

En efecte, la conceptualització tradicional de l'asil com a dret exclusivament territorial resulta actualment problemàtica. En primer lloc, com ha assenyalat la doctrina, l'article 18

---

<sup>1</sup> Vegeu J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto, 1991

no conté una limitació explícita del dret d'asil respecte del seu abast territorial<sup>2</sup>. En segon lloc, aquesta conceptualització difícilment té cabuda en un context en què els estats adopten mesures d'externalització dels controls fronterers i desenvolupen una creixent activitat extraterritorial en nom del control migratori, que s'exerceix mitjançant pràctiques que poden arribar a fer extremament difícil que l'individu a la recerca de protecció arribi a trepitjar el territori de l'Estat on la busca.

El present informe té com a objecte conceptualitzar i analitzar les iniciatives de VLIS en el marc de la protecció internacional, tot i que també s'incorporarà una referència específica a la possibilitat d'ampliar aquest concepte a altres vies en relació amb la mobilitat internacional en general.

Partint de diferents informes en la matèria, així com de la normativa més rellevant, es tractarà d'abordar les diferents tipologies d'accés a la protecció internacional des de l'exterior. Convé tenir present que aquest treball parteix de la constatació de la insuficiència efectiva de VLIS i de la intensitat dels obstacles, el qual en la pràctica implica la reducció al mínim dels moviments migratoris legals.

Per això, en primer lloc, s'oferiran una sèrie de conceptes rellevants i es traçarà la relació entre ells per intentar delimitar-los de la forma més adequada. Posteriorment, s'exposaran els límits que es troben en la pràctica per a l'existència d'aquest tipus d'iniciatives. Amb això, es passarà a analitzar algunes de les tipologies que s'han anat implementant i la seva concreta exemplificació. Aquest informe es tancarà amb una referència a la situació que es genera a la UE amb l'aprovació, en el Pacte Europeu de Migracions i Asil, del Reglament 2024/1350, pel qual s'estableix el Marc de Reubicació i Admissió Humanitària de la Unió.

---

<sup>2</sup> V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe*, Oxford University Press, 2017, p. 425.

# El reassentament i les VLIS

## 1

El concepte de VLIS és un concepte que es troba en ple procés de transformació i que, per tant, presenta perfils molt ambigus. Es tracta d'un concepte que està estudiat difusament en els documents d'organitzacions internacionals<sup>3</sup>, de la UE<sup>4</sup> i en la literatura científica<sup>5</sup>, però no s'ha formalitzat una definició jurídica d'aquest instrument de mobilitat internacional humana. No obstant això, com s'ha assenyalat, l'ACNUR ha considerat que figures com el reassentament o les denominades "vies complementàries" se subsumeixen en el concepte de VLIS.

Per tant, el concepte de vies complementàries és més reduït que el de vies legals i segures, ja que es refereix a tots aquells instruments que "complementen" els programes de reassentament i, d'acord amb l'ACNUR, engloba: programes d'admissió humanitària, patrocini comunitari (*community sponsorship*), visats humanitaris, reunificació familiar per a famílies de persones refugiades, etc.

Tanmateix, en aquest informe es parteix de la premissa que les VLIS són procediments que s'estableixen per facilitar l'accés a la protecció internacional de persones refugiades en situacions en què resulta necessària la projecció exterior de la protecció internacional esmentada.

És clara la connexió entre la creació i desenvolupament de VLIS amb l'objectiu de

desincentivar els viatges arriscats cap a Europa i mostrar solidaritat amb els tercers països que acullen a persones refugiades. En aquest sentit, qualsevol anàlisi sobre les VLIS d'admissió i accés a la protecció a Europa ha de reconèixer el vincle específic d'aquest tema amb el debat actual sobre el paper a nivell global de la Unió Europea en la millora de l'espai de protecció internacional<sup>6</sup>.

No obstant, des d'un punt de vista general, caldria repensar el concepte, així com els diferents mecanismes de VLIS perquè puguin canalitzar les necessitats de protecció no sols de persones refugiades sinó també de persones en risc o necessitat. En aquest sentit, no s'incorporen a la categoria de VLIS les vies previstes per a l'accés de migrants econòmics. No obstant això, aquestes vies que els ordenaments estableixen per a l'ingrés ordenat de migrants econòmics es poden considerar vies indirectes per a migrants forçats i refugiats. És el cas, per exemple, de vies pròpies de migració estable com les vies laborals, o educatives, o la reagrupació familiar. La facilitació de l'accés a aquests instruments suposa generar mecanismes alternatius perquè les persones refugiades, o en risc, puguin ingressar en el territori de l'Estat on pretenen sol·licitar protecció. En tot cas, l'accés a VLIS per a les persones en mobilitat hauria de ser una de les principals millores de les polítiques migratòries a la UE i a l'Estat espanyol.

<sup>3</sup> ACNUR (UNHCR), "Legal avenues to safety and protection through other forms of admission", Ginebra, 2014. <[refworld.org/pdfid/5594e5924.pdf](http://refworld.org/pdfid/5594e5924.pdf)>

<sup>4</sup> FRA, "Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox". <[fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox](http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox)>

<sup>5</sup> Vegeu, entre d'altres, F. L. Gatta, "Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo, Diritto, immigrazione e cittadinanza", 2/2018. <[dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2018-1/236-saggio-gatta/file](http://dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2018-1/236-saggio-gatta/file)>

<sup>6</sup> ECRE. Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels. ECRE's vision of Europe's Role in the Global Refugee Protection Regime: Policy Paper 1. February 2017, p. 6.

Dintre de les vies legals i segures el reassentament és l'instrument normatiu i institucionalment més consolidat per a permetre l'accés a la protecció internacional des de l'exterior. El reassentament forma part de l'així anomenat concepte de solucions estables elaborat per l'ACNUR. En particular, l'ACNUR defineix el reassentament com aquell instrument que permet "la selecció i el trasllat de refugiats des d'un Estat en el qual han buscat protecció fins a un tercer Estat que ha acordat admetre'ls com a refugiats amb permisos de residència permanent"<sup>7</sup>. El reassentament compta amb una llarga tradició i en l'àmbit internacional les directrius principals descansen en el *soft law* desenvolupat per la pròpia ACNUR<sup>8</sup>.

La UE, per la seva part, al seu recent Reglament pel qual s'estableix el Marc de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió<sup>9</sup> ha ofert una definició del reassentament a l'àmbit europeu. Així doncs, l'art. 2.1 c) de l'esmentat Reglament defineix com reassentament "l'admissió al territori d'un Estat membre, consecutiva a una remissió de l'ACNUR, de nacionals de tercers països o apàtrides, procedents d'un tercer país al qual hagin estat desplaçats, que es trobin fora del seu Estat de nacionalitat, pertanyin a un col·lectiu vulnerable, no incorrin en els motius de denegació taxats i als quals s'hagi concedit protecció internacional".

En conseqüència, tant des del punt de vista de l'ACNUR com de la UE, el reassentament respon a les necessitats de persones que ja han estat considerades refugiades, és a dir, que es troben en un país de trànsit i no en l'originari de la situació de vulnerabilitat. Els programes

de reassentament es dirigeixen a persones que també al país de trànsit es troben en condicions de vulnerabilitat específica, amb vulneracions que es mantenen de manera persistent. En tractar-se de programes de l'ACNUR, es dirigeixen particularment a persones refugiades, si bé les persones que poden ser beneficiàries són sotmeses a un pre examen abans d'incorporar-se al programa en el lloc on se situen i, una vegada arribat al territori de l'Estat de protecció, han de sol·licitar documentació específica.

Tal i com s'indicava, a la concepció més tradicional, les VLIS suposen l'agregació del reassentament i les vies complementàries. De fet, el concepte de vies complementàries és un concepte més recent i també bastant més ambigu. En realitat, es tracta d'un concepte derivat, ja que les vies complementàries ho són perquè complementen a la via principal, que és la del reassentament. En tot cas, es tracta, de nou, d'un terme que ha aconseguit difusió entre els operadors en la matèria.

No va ser fins al procés posat en marxa el setembre de 2017 i l'adopció del *Global Compact on Refugees* el 2018, que ACNUR i OIM, les dues agències de Nacions Unides que treballen en aquest àmbit, han deduït un mandat per a desenvolupar el que ells denominen *complementary pathways for admission* (per a. 19, 21, 23 and 27 GCR). Si bé cal subratllar-ho clarament, des de la consideració de les 'vies complementàries' coma alternatives subsidiàries dels procediments de reassentament<sup>10</sup>, que són objecte principal d'atenció d'aquestes agències i en els quals participen directament, mentre que les vies complementàries se situen més aviat com

---

<sup>7</sup> UNHCR. Manual de Reassentament del ACNUR. Edició Revisada de 2011. Ginebra: Alt Comisariat de les Nacions Unides per als Refugiats, 2011 (en línia), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>.

<sup>8</sup> Dins de la producció documental d'ACNUR, en l'àmbit del reassentament, cal destacar les Resettlement Guidelines de 1994, el Manual de reassentament, publicat en 1997 i actualitzat nombroses vegades, així com, l'informe anual sobre les necessitats globals de reassentament (Global Resettlement Needs).

<sup>9</sup> Reglament (UE) 2024/1350 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix el Marc de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió i es modifica el Reglament (UE) 2021/1147, DOUE núm. 1350, de 22 de maig de 2024, pàgines 1 a 18.

<sup>10</sup> UNHCR Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021) [www.unhcr.org/protection/resettlement/5d-15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html](http://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d-15db254/three-year-strategy-resettlement-complementary-pathways.html).



a fórmules complementàries d'admissió a nivell nacional.

En el concepte de vies complementàries solen destacar-se els programes de patrocini comunitari. Al costat d'aquestes vies, s'estan desenvolupant unes altres que ACNUR ha qualificat de vies humanitàries, vinculades a les vies complementàries, com a mesures addicionals al reassentament, encara que no idèntiques. Aquestes vies humanitàries van més enllà i, realment, són mecanismes d'emergència humanitària que poden respondre a diferents configuracions.

Entre ells es troben, per exemple, els programes d'evacuació. Aquests programes, del qual l'experiència de l'Afganistan és un clar exemple, s'executen per a persones que es troben en l'Estat origen de la situació de risc. Responen a situacions d'emergència quan hi ha supòsits de vulnerabilitat general. Idealment, no haurien de requerir cap tràmit en el territori de partida, encara que, pel seu habitual caràcter limitat, a vegades es desenvolupen processos de pre examen que permetin l'entrada al territori de destí. En tot cas, les persones beneficiàries no tenen assegurat el reconeixement de la protecció en l'Estat de destinació perquè hauran de realitzar els tràmits corresponents al tipus de protecció a la qual puguin acollir-se.

De manera similar a aquests programes d'evacuació, s'identifica la creació de passatges segurs. Aquests passatges, que poden ser territorials o marítims, encara que anàlegs, són més amplis que els programes d'evacuació. Responen també a situacions d'emergència i a supòsits de vulnerabilitat general per a subjectes que es troben en l'Estat d'origen del risc. La principal diferència és que aquí no es requereix cap tràmit en el territori de partida, perquè aquests passatges el que fan és garantir el desplaçament sense risc. Serà amb posterioritat, quan ja es

trobin les persones en frontera o en el territori, quan se'ls requereixin els tràmits oportuns per a accedir a la protecció corresponent.

Precisament, dins d'aquests mecanismes d'emergència humanitària és on situem els corredors humanitaris. Aquests corredors són programes de protecció i, per tant, com a programes tenen un caràcter col·lectiu, encara que es puguin executar de manera gradual i seqüencialitzada per a individus concrets. Aquests programes es poden executar tant en els Estats origen de les vulneracions com en els Estats de trànsit. Responen a situacions de vulneracions persistents de Drets Humans. En aquest sentit, es plantegen per a condicions de vulnerabilitat específica o, en el seu cas, cumulativa i, fins i tot, interseccional. Els corredors humanitaris es configuren per a les circumstàncies de vulnerabilitat de les persones beneficiàries. Aquestes circumstàncies s'analitzen en l'Estat de partida a través d'un procés de pre examen o selecció. Després del seu ingrés les persones han de sol·licitar la protecció internacional.

De manera similar, existeixen altres instruments, com els visats de trànsit o la mateixa exempció de visats. Com ja s'ha indicat en altres parts d'aquest informe, la política d'exempció de visats, malgrat no ser considerada dins de les VLIS, és un dels elements determinants per a la projecció exterior de la protecció internacional, a causa que simplifica els procediments d'accés al territori on es presenten les sol·licituds corresponents.

L'exemple recent més evident és el de la situació a Ucraïna. La política d'exempció de visats de la UE respecte de les persones nacionals ucraïneses els va permetre entrar fàcilment al territori dels estats membres de la UE i sol·licitar les figures de protecció corresponents; en aquest cas, la protecció temporal després que s'activés el març del 2022<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>Decisió d'execució (UE) 2022/382 del Consell, de 4 de març de 2022, per la qual es constata l'existència d'una afluència massiva de persones desplaçades procedents d'Ucraïna en el sentit de l'article 5 de la Directiva 2001/55/CE i amb l'efecte que se n'iniciï la protecció temporal. DOUE núm. 71, de 4 de març. <[boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80366](https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80366)>

# L'absència de VLIS com obstacle essencial a la protecció internacional

## 2

La idea que els Estats haurien de desenvolupar procediments que permetin a les persones que cerquen protecció accedir-hi de manera legal i segura no es nova<sup>12</sup>. No obstant, en els darrers anys, s'ha produït un impuls renovat i un desenvolupament qualitatiu, tant a nivell internacional com en l'àmbit europeu. L'aposta decidida de la Declaració de Nova York per augmentar el número i la varietat de les vies legals disponibles per a l'admissió o el reassentament de les persones refugiades en tercers països és només el començament d'un procés refermat posteriorment pel Pacte Mundial sobre el Refugiats, l'Estratègia Triennal (2019-2021) sobre el Reassentament i Vies Complementàries i la seva successora, o el Full de ruta 2030: solucions en tercers països per a persones refugiades<sup>13</sup>.

La configuració del dret d'asil en l'article 18 de la Carta com a dret a reclamar protecció i les obligacions que se'n deriven per als Estats membres de la Unió Europea requereixen un aclariment respecte del seu abast territorial.

En efecte, malgrat el seu reconeixement no solament en el marc de la UE, sinó també a escala internacional, i constitucional, tradicionalment s'afirma que aquest dret és exigible únicament una vegada que la persona necessitada de protecció arribi al territori de l'Estat al qual sollicita aquesta protecció<sup>14</sup>.

Efectivament, la coneguda sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) *Hirsi Jamaa v. Italia* s'ha fet càrrec de la magnitud d'aquest fenomen, en reconèixer que quan els Estats exerceixen la seva jurisdicció extraterritorialment, estan obligats a respectar les obligacions que deriven del Conveni Europeu de Drets Humans i que les pràctiques de control migratori no poden justificar l'existència d'una àrea al marge del dret<sup>15</sup>. En particular, el Tribunal va afirmar que quan un Estat realitza un control –almenys– de iure sobre els individus, l'Estat està exercint la seva jurisdicció. D'això es desprèn que les activitats de control migratori dutes a terme fora del territori nacional puguin fonamentar la invocació directa

<sup>12</sup> NOLL, G., FAGERLUND, J., LIEBAUT, F., (2002): Study of the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure, Final Report, Danish Centre for Human Rights.

<sup>13</sup> AGNU. Declaració de Nova York per als Refugiats i els Migrants, A/RES/71/1, 3 Octubre 2016, paras. 77-79. AGNU. Informe de l'Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats. Part II. Pacte Mundial sobre els Refugiats. A/73/12 (Part II). Nova York 2018, paras. 90-96. ACNUR. Estratègia Triennal (2019-2021) sobre Reassentament i Vies Complementàries, June 2019. UNHCR. Third Country Solution for Refugees: Roadmap 2030, June 2022.

<sup>14</sup> Vegeu J. C. Hathaway, op. cit.

<sup>15</sup> Tribunal Europeu de Drets Humans, *Hirsi Jamaa and Others v. Italia*, sentència del 23 de febrer de 2012, application n. 22765/09, spec. par. 178 ss.

de la responsabilitat de l'Estat. Si bé en el cas de la sentència en qüestió, es tractava de la interceptació de vaixells amb persones migrants en aigües internacionals, la doctrina del TEDH establerta en aquesta sentència és evidentment susceptible d'aplicació a casos diferents en els quals l'Estat exerceix la seva conducta en l'exterior exercint una forma de control efectiu sobre els individus, com en el cas d'activitats de cooperació amb Estats tercers.

Ara bé, no únicament el Conveni ha estat reconegut aplicable extraterritorialment. El Tribunal de Justícia ha determinat la possibilitat d'aplicar extraterritorialment el dret de la UE i, conseqüentment, les disposicions de la Carta<sup>16</sup>. D'això emana que també l'article 18 serà susceptible d'aplicació extraterritorial en aquelles àrees en les quals el dret de la UE tingui aplicació. En canvi, en aquelles àrees d'harmonització mínima o parcial del dret de la UE, les disposicions de la Carta poden utilitzar-se com un auxili interpretatiu (*Auslegung Hilfe*), com s'ha recordat recentment en la jurisprudència del Tribunal Constitucional Federal Alemany posant èmfasi en l'existència d'una tradició europea comuna dels drets fonamentals<sup>17</sup>. A l'efecte del present informe, això vol dir que, per exemple, fins i tot en els àmbits d'actuació nacional, el dret d'asil previst en l'article 13.4 de la Constitució espanyola i desenvolupat en la Llei d'Asil (LdA), haurà d'interpretar-se a la llum del dret d'asil tal com es garanteix en l'article 18 de la Carta.

Des d'aquesta perspectiva, en nombroses situacions, d'acord amb la jurisprudència internacional i nacional, pot materialitzar-se l'existència d'un nexa entre la persona en qüestió i l'Estat que potencialment ofereix protecció, a partir del qual l'individu pugui invocar l'obligació de protecció per part d'aquest Estat.

En el cas *M.N and others v. Belgium*<sup>18</sup> el TEDH va negar que Bèlgica estigués obligada a emetre un visat humanitari. No obstant això, l'argumentació del Tribunal procedeix d'una anàlisi segons la qual, per a establir si els Estats membres de la Convenció estan exercint la seva jurisdicció extraterritorialment i si, per tant, s'aplica el Conveni, fa falta determinar el tipus de nexa entre l'Estat i els individus. En el cas M.N. el Tribunal va negar que aquest nexa existís argumentant a partir de la conducta individual, és a dir, dels sol·licitants de protecció i de l'Estat la protecció del qual es requeria. D'una banda, el TEDH va afirmar que els sol·licitants mai havien estat en el territori belga i no tenien cap vincle privat o familiar amb aquest Estat (paràgraf 115). D'altra banda, el Tribunal va acreditar la conducta de Bèlgica, afirmant que no havia sorgit cap mena de control exercit per les autoritats belgues en territori siri o libanès (paràgraf 116). D'això es desprèn que el Tribunal no exclou que en altres situacions l'Estat hagi d'oferir protecció a les persones necessitades d'aquesta. De forma contrària, es pot argumentar i pot inferir-se de la jurisprudència del TEDH que l'existència d'aquest nexa entre la persona i l'Estat pugui derivar bé de l'existència de vincles familiars o d'un altre tipus, bé perquè l'Estat hagi exercit una forma de control en el territori estranger. Aquest segon supòsit pot donar-se, a títol d'exemple, en el cas de missions internacionals d'un Estat que utilitzi la cooperació dels nacionals del país on es desenvolupa la missió els que, justament en virtut d'aquesta cooperació vegin sorgir una amenaça per a la seva vida i llibertat.

A més, la possible existència d'obligacions internacionals per als Estats en el cas de necessitats de protecció que es materialitzin i invoquin més enllà del territori estatal s'ha anat afirmant en la jurisprudència nacional.

<sup>16</sup> Vegeu novament V. Moreno-Lax, op. cit., spec. pp. 292 ss.

<sup>17</sup> Vegeu BVerfG, 1 BvR 16/13, del 6 de novembre de 2019 (Recht auf Vergessen I), párrafo 55 ss. "The application of the fundamental rights of the Basic Law as the primary standard of review does not mean that the EU Charter of Fundamental Rights will not also be taken into consideration. Rather, given that both the Basic Law and the Charter are rooted in a common European fundamental rights tradition, the fundamental rights of the Basic Law, too, must be interpreted in light of the Charter."

<sup>18</sup> Tribunal Europeu de Drets Humans, M.N. and Others against Belgium, 5 de març de 2020, Application no. 3599/18.

Un examen exhaustiu de les decisions de les autoritats jurisdiccionals a la Unió Europea queda fora de l'abast d'aquest informe. No obstant això, a causa de la seva rellevància i íntima connexió amb l'objecte d'aquest estudi, resulta d'interès portar a col·lació la jurisprudència dels jutges ordinaris a Itàlia. En reiterades ocasions s'ha reconegut l'existència d'una obligació per al Govern italià d'emetre un visat humanitari de validesa territorial limitada (VTL), previst en l'article 25, apartat 1.a del Reglament 810/09/CE (Codi de Visats).

En el cas d'un menor no acompanyat de nacionalitat nigeriana que es trobava a Líbia i que necessitava assistència sanitària i la mare del qual vivia a Itàlia, el Tribunal de Roma ha reconegut l'existència d'una obligació per al Ministeri d'Exteriors italià d'emetre un visat conforme a l'article 25 del codi visats, fonamentat arrel de la particular vulnerabilitat del menor, conjuntament a la necessitat de garantir la seva unitat familiar<sup>19</sup>. D'acord amb aquesta jurisprudència, una ordre de gener de 2022 reconeix aquesta obligació en el cas de ciutadans afganesos periodistes i col·laboradors amb ONGs europees, fonamentant aquesta obligació en l'existència d'un risc específic, imminent i actual<sup>20</sup>. A més, aplicant els criteris del TEDH, el mateix Tribunal de Roma ha reconegut l'obligació d'emetre un visat humanitari a un ciutadà marroquí del poble sahrauí, que havia viscut a Itàlia diversos anys. La decisió del Tribunal es fonamenta en el criteri de connexió amb l'Estat italià, en virtut de la prèvia presència en aquest país del sol·licitant<sup>21</sup>.

La jurisprudència nacional que s'ha esmentat és rellevant per a l'objecte d'aquest estudi, perquè reconeix i atribueix rellevància jurídica a l'existència dels nexes, als quals feia referència també el Tribunal Europeu de Drets Humans en la sentència M.N., entre les necessitats de protecció individual i l'Estat. D'aquesta manera es realitza una vinculació entre necessitats de protecció de l'individu i obligació de l'Estat en casos on l'individu es troba fora del territori nacional. El visat humanitari, en aquesta perspectiva, serveix com a instrument perquè es concreti aquesta vinculació<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Tribunal de Roma, ordre del 21 de febrer de 2019, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/Tribunale-di-Roma-visto-umanitario-per-msna-in-Libia.pdf>. Vegeu el comentari de Eleonora Frasca, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela en Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2019/3, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2019-3/482-1-ordinanza-del-tribunale-di-roma-del-21-febbraio-2019-che-obbliga-il-ministero-degli-esteri-allimmediato-rilascio-di-un-visto-per-motivi-umanitari-restituisce-un-senso-all-articolo-25-del-codice-dei-vistieuropeo-politiche-del-diritto-ed-esigenze-di-tu>.

<sup>20</sup> Tribunal de Roma, ordre del 21 de desembre de 2021, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/01/Tribunale-Roma-ord.-21.12.2021.pdf>.

<sup>21</sup> Tribunal de Roma, ordre del 24 de maig de 2022, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-3-2022/umanitaria-varie-dublino/995-2-trib-roma-24-5-2022/file>.

<sup>22</sup> En aquesta perspectiva vegeu també E. Frasca, op. cit.

Abans de desenvolupar les diferents tipologies de vies legals i segures que poden identificar-se i categoritzar-les d'acord amb els escenaris als quals responen, ha de fer-se una breu referència als instruments jurídics que es posen en relació amb aquestes vies. Ocasionalment, es produeix una confusió entre aquests instruments, i les VLIS pròpiament dites. No obstant això, resulta fàcil distingir les vies que constitueixen programes que és sistematitzen, per a l'execució dels quals s'hi poden utilitzar alguns d'aquests instruments. Aquestes figures jurídiques, per la seva part, es preveuen en la normativa per a la seva activació individual per part de les persones afectades, però poden emprar-se en el marc de programes complexos i sistematitzats.

Aquestes figures jurídiques responen, també, a escenaris diversos. Entre elles pot destacar-se l'asil diplomàtic. Bé és cert que la reforma de 2009 de la LdA va eliminar a l'Estat espanyol l'existència del denominat asil diplomàtic, és a dir, la possibilitat de sol·licitar l'asil en la representació diplomàtica d'un Estat en el territori de l'Estat que origina el risc. No obstant això, aquesta figura continua existint en nombrosos ordenaments nacionals i es planteja per a escenaris de persecució per l'Estat d'origen enfront de situacions de vulnerabilitat específica i persistents. La pràctica d'aquesta institució suposa el reconeixement directe de la condició de refugiat en l'Estat d'origen i que, per tant, la persona ingressi al territori de l'Estat de protecció sense que se'l requereixi cap mena de tràmit addicional.

Una altra figura jurídica instrumental és la ja referida dels visats humanitaris. L'article 25 del Codi de Visats<sup>23</sup> ofereix als Estats la possibilitat d'expedir un visat de validesa territorial limitada que pot emetre's quan es consideri necessari, per raons humanitàries o d'interès nacional, o a causa d'obligacions internacionals, i que es qualifica de visat humanitari.

En l'àmbit de l'Estat espanyol no s'ha regulat específicament la possibilitat que ofereix l'article 25 del Codi de Visats, però s'ha introduït, en l'article 38 LdA una figura anàloga que permet el trasllat a Espanya dels sol·licitants d'asil que es presentin en la Representació diplomàtica espanyola, quan corri perill la seva integritat física, i sempre que no sigui nacional de l'Estat en el qual es trobi la corresponent Ambaixada o Consolat.

Mancant el desenvolupament reglamentari que requereix l'apartat final d'aquest article, pot considerar-se que aquest instrument respon a situacions en les quals la persona sol·licitant d'asil es troba en un Estat de trànsit (així ho exigeix específicament l'article 38 LdA). Suposa, per tant, la reacció davant situacions de vulnerabilitat específica i persistents. La concessió del trasllat exigeix un preexamen, almenys preliminar, dels motius que fonamenten la protecció internacional, encara que la persona haurà de presentar oficialment la sol·licitud d'asil una vegada en territori espanyol.

<sup>23</sup> Reglament (CE) n°810/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, mitjançant el qual s'estableix un Codi comunitari sobre visats (Codi de visats) OJ L 243, 15.9.2009, p. 1-58.

### 3.1 Protecció temporal

No és habitual incorporar dins del concepte de vies legals i segures la protecció temporal. No obstant això, la seva configuració en la Directiva 2001/55/CE<sup>24</sup> l'assembla a aquestes vies conferint-li un caràcter híbrid. En aquest sentit, la protecció temporal és configura com un instrument de protecció en el territori, però manté la seva projecció exterior, ja que, l'article 8.3 de la Directiva 2001/55 estableix l'obligació dels Estats de facilitar els visats necessaris a les persones que vagin a ser admeses en el seu territori com a beneficiàries de la citada protecció temporal. La protecció temporal, per tant, en la seva dimensió exterior, es planteja tant per a situacions en origen com en trànsit. Respon a situacions de vulnerabilitat genèrica davant condicions d'emergència. No exigeix tràmits en l'Estat de partida i la sol·licitud de la corresponent autorització de residència per protecció temporal que garanteix l'article 8.1 de la Directiva 2001/55 en l'Estat de destinació.

### 3.2 Corredors humanitaris

Els corredors humanitaris (CH) es poden definir com a programes de projecció exterior de la protecció internacional addicionals al reassentament, que, a través de les figures jurídiques existents a l'ordenament, es dirigeixen a permetre l'accés al territori a grups de persones el perfil de beneficiari dels quals s'estableix per les seves condicions de vulnerabilitat específica en patir violacions greus i persistents de drets humans, sense necessitat que hagin obtingut prèviament l'estatut de refugiat. Per això, les persones beneficiàries poden trobar-se tant als Estats d'origen com de trànsit, encara que requereixen

un procés selectiu en partida i la tramitació de la documentació pertinent a la destinació.

Seguint aquesta definició, per aproximar-nos i contribuir a la conceptualització dels corredors en l'àmbit de la protecció internacional pot resultar útil intentar establir alguns elements comuns per facilitar-ne després la caracterització:

- ▶ Els CH són programes i per tant s'han de configurar per executar-los sobre un col·lectiu de persones beneficiàries. Quan es tracta de situacions específiques per a subjectes individuals, no es pot parlar de CH encara que els instruments que es facin servir siguin similars.
- ▶ Els CH són mecanismes addicionals al reassentament que encaixen dins un concepte ampli de vies complementàries. Tot i això, els CH no requereixen que la població beneficiària hagi estat prèviament reconeguda amb l'estatut de refugiat i per això poden adreçar-se a persones que es troben al seu Estat d'origen o en un Estat de trànsit.
- ▶ Els CH es defineixen i es diferencien d'altres vies similars per la referència a la població beneficiària. En aquest sentit, els CH responen a la necessitat de desenvolupar la projecció exterior de la protecció internacional davant de situacions de vulneracions de Drets Humans sostingudes en el temps. L'objectiu és protegir persones que per les seves característiques pateixen condicions de vulnerabilitat específica. En molts casos, aquestes condicions es defineixen per la seva confluència i són persones en situacions de vulnerabilitat acumulativa o interseccional. Això els distingeix tant dels processos d'evacuació, que responen a situacions d'emergència i de vulnerabilitat genèrica, com dels programes sectorials. En aquests darrers,

---

<sup>24</sup> Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesura de foment d'un esforç equitatiu entre els estats membres per a acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. DOCE L 212, 07.08.2001, p. 12-23. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=celex%3A32001L005>



la població beneficiària no s'identifica per les condicions de vulnerabilitat sinó per altres característiques comunes.

Per tant, els CH són programes que projecten la protecció internacional sobre persones que pertanyen a grups vulnerables o molt vulnerables. Aquesta circumstància s'ha de tenir en compte en el disseny dels CH. Especialment si inclou menors (o menors sols), persones amb discapacitat, amb problemes de salut mental, víctimes de tortures o abusos, ancians, etc., així com adequar els programes d'intervenció.

▶ Els CH, en definir-se en relació amb la població beneficiària requeriran processos de selecció o pre-examen a l'Estat de partida. En funció de les circumstàncies sobre el terreny pot ser aconsellable que l'execució d'aquest tipus de programes compti amb el suport i/o l'aquiescència de les autoritats estatals o 'de facto' del territori (directament o a través de tercers) bé per facilitar-ne l'accés dels agents encarregats de desenvolupar el programa als seus potencials beneficiaris, bé per facilitar que els beneficiaris es puguin desplaçar allà on els elements centrals del programa (documentació, entrevistes, etc..) puguin ser desenvolupats amb unes mínimes condicions favorables.

▶ En el disseny i execució, de fet, en totes les fases dels CH o de les seves accions s'haurà d'adoptar una perspectiva de gènere, per tenir en compte necessitats i possibles impactes dels mateixos, intentant aportar fórmules que abordin necessitats particulars i evitant l'exclusió o poc accés a aquests per aquest motiu;

▶ Una característica destacable d'aquests programes és que aquests són particularment adequats per a accions adoptades i desplegades en contextos adversos. Un context de persecució que genera la necessitat de protecció i l'adopció d'una mesura extraordinària que implica els Estats que habitualment només actuen donant refugi

de les seves fronteres cap a dins, per intervenir directament en un tercer país anant a buscar els perseguits per oferir-los protecció.

▶ Són programes que es poden establir unilateralment (per un o més estats promotors o receptors), bilateralment (d'acord amb l'estat de partida) o fins i tot multilateralment, i amb la participació o no d'organitzacions governamentals (ACNUR, IOM) o no governamentals que actuïn facilitant o donant suport a l'acció de trasllat. Però en tot cas, és una acció promoguda pel mateix Estat, per altres administracions o fins i tot a instància d'organitzacions privades (tercer sector, principalment) però sempre amb l'acord o l'aquiescència de l'Estat (competent en l'àmbit de les relacions exteriors, les obligacions i la responsabilitat internacional), no només perquè té la competència última però essencial d'autoritzar l'entrada al territori espanyol, sinó també pel potencial impacte dels CH sobre les relacions internacionals amb altres països.

▶ Els CH suposen haver de recórrer a diferents instruments. Aquests instruments poden ser les figures jurídiques instrumentals per a la projecció exterior de la protecció internacional, com ara els visats humanitaris, o les vies indirectes, com les exempcions de visat. En aquest sentit, els CH poden fins i tot aprofitar elements, equips, estructures o recursos d'altres programes ja establerts (reassentament, reubicació, alguna variant de protecció temporal, etc..) sempre que no hi hagi identitat ni confusió amb aquests per evitar replicar programes ja existents (per exemple, reassentament) sota un nom diferent.

▶ Els CH poden servir-se, igualment, dels programes de patrocini comunitari que, quant a l'acollida, complementarien les últimes fases dels CH una vegada les persones beneficiàries es trobin al territori. Sobre l'esponsorització en el marc de corredors humanitaris, caldrà determinar quina modalitat d'esponsorització és admesa -pública, semi-pública o privada- o

convé millor en funció del tipus d'intervenció a realitzar: per exemple, en les més sensibles pot ser raonable que jugui un paper més gran entitats del tercer sector o privades; igualment, s'ha de determinar en quines fases aquesta té un paper més gran, i quines entitats hi participen, ja que poden ser diferents per raó de la seva especialització les que intervenen en una fase o en una altra.

### 3.3 Patrocini comunitari

“El patrocini comunitari de les persones refugiades permet a les persones, als grups de persones o a les organitzacions unir-se per a brindar suport financer, emocional i pràctic per la recepció i integració de les persones refugiades”<sup>25</sup>. No obstant això, és necessari fer una distinció entre aquests. En l'actualitat, la majoria dels programes de patrocini comunitari existents (a Espanya i en gran part d'Europa) es projecten només en l'acolliment de les persones que, generalment, han participat en programes de reassentament. Per tant, no pot parlar-se d'aquestes modalitats de patrocini comunitari com un model de vies legals i segures sinó que es tracta d'instruments privats, (o públic-privats en el cas espanyol) que faciliten la descongestió del sistema públic d'acolliment.

No obstant això, algunes experiències de patrocini comunitari desenvolupades en altres Estats, com alguns programes alemanys o el sistema canadenc, sí que poden aproximar-se a la idea de via complementària perquè aquesta intervenció comunitària no es limita al procés d'acolliment, sinó que intervenen en les fases prèvies de l'entrada configurant, fins i tot, els perfils de les persones que poden beneficiar-se de la iniciativa.

Aquestes pràctiques entronquen amb instruments recents vinculats a programes sectorials, entre els quals poden situar-se els corredors universitaris i altres vies afins. Les peculiaritats d'aquests programes és que són autèntiques vies complementàries, ja que, resulten addicionals al reassentament. Aquests programes es poden desenvolupar tant amb persones que es troben al país d'origen com en trànsit. Normalment, responen a situacions de vulnerabilitat general davant circumstàncies d'urgència. De fet, l'element determinant de les persones beneficiàries no està vinculat amb condicions de vulnerabilitat específica sinó amb altres elements que configuren la seva pertinença a un determinat col·lectiu (membres de la comunitat universitària en el cas dels corredors universitaris, ocupabilitat en el cas dels corredors laborals, característiques racials, religioses o de procedència en alguns dels programes de patrocini canadenc). En general, aquests programes sectorials requereixen un preexamen i, fins i tot, una pre concessió en l'Estat de partida. encara que, generalment, s'exigeix la realització de nous tràmits (diferents als de protecció internacional perquè no solen situar-se dins d'aquestes categories) en l'Estat de destinació.

---

<sup>25</sup> <https://www.acnur.org/que-hacemos/construir-un-futuro-mejor/soluciones/integracion-local/patrocinio-comunitario>



# Bones pràctiques internacionals en matèria de VLIS

## 4

En aquests anys s'han desenvolupat diferents pràctiques en l'entorn internacional que corresponen a elements característics de les VLIS. En aquest àmbit es poden destacar els corredors humanitaris impulsats a Itàlia i els programes de patrocini comunitari que s'impulsen al Canadà. Finalment, també es farà referència al (escàs) desenvolupament d'aquestes figures en l'àmbit espanyol.

### 4.1 Els corredors humanitaris italians

L'anàlisi de la noció de corredors humanitaris i la història del seu desenvolupament, no pot separar-se de l'experiència italiana. Tal com informa el Ministeri d'Afers exteriors italià<sup>26</sup> més que corredors humanitaris constitueixen projectes de "patrocini privats", destinats a acollir e integrar a refugiats i d'altres persones immigrants vulnerables<sup>27</sup>. En qualsevol cas, l'experiència italiana és especialment rellevant per diverses raons: en primer lloc, perquè compta amb el primer projecte pilot<sup>28</sup> que ha servit de base per a la seva reproducció en altres països europeus; segon, perquè representa la confluència de diversos esforços públics i privats.

De fet, els corredors humanitaris s'organitzen i es posen en marxa per iniciativa de la Comunitat de Sant' Egidio, la Federació d'Esglésies Protestants (FCEI) i de l'Església Valdense, tres entitats confessionals i cristianes. Analtzem amb més detall a continuació aquesta experiència.

Aquests programes es dirigeixen als beneficiaris que es trobin tant al país d'origen com en el de trànsit. Mentre en el primer cas, el país d'origen, és on comença la persecució o sorgeix la vulneració, en el cas del país de trànsit es tracta d'un país que no ofereix o no pot oferir la protecció que la persona necessita (per exemple, per una manca, a nivell legislatiu, total o parcial d'asil o altres formes de protecció internacional o perquè no té un sistema social que pugui respondre a les necessitats específiques de la vulnerabilitat, etc.).

Pel que es refereix a la situació de vulnerabilitat experimentada pels beneficiaris d'aquests programes, es tracta principalment d'una de tipus específic, acumulatiu o interseccional: de fet, són els organitzadors d'aquests programes els qui seleccionen a les persones, en base a uns criteris específics predeterminats (en concret: dones solteres amb fills menors, víctimes del tràfic d'éssers humans, persones majors, persones amb discapacitats o malalties)<sup>29</sup>. En aquest sentit, per tant, el tipus de situació viscuda pot ser tant

<sup>26</sup> [https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi\\_globali/diritti\\_umani/i-corridoio\\_umanitari/](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi_globali/diritti_umani/i-corridoio_umanitari/)

<sup>27</sup> El Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión ofrece un listado de situaciones de vulnerabilidad, aunque no es una lista cerrada puesto que señala que se trata de ejemplos, entre los que enumera, mujeres y niñas en situación de riesgo, menores, incluidos los menores no acompañados, personas que han sufrido violencia o torturas, también por motivos de sexo u orientación sexual, personas con necesidades de protección física y/o jurídica, también las relativas a la protección contra la devolución, personas con necesidades médicas, también cuando el país al que hayan sido desplazados a la fuerza no disponga de un tratamiento capaz de salvarles la vida, personas con discapacidades y personas para las que no existe una solución duradera alternativa previsible, en particular las personas cuya condición de refugiado se prolonga en el tiempo.

<sup>28</sup> Amb data de 2015, tal i com s'indica en el revers.

<sup>29</sup> [https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi\\_globali/diritti\\_umani/i-corridoio\\_umanitari/](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi_globali/diritti_umani/i-corridoio_umanitari/)

conseqüència d'una emergència, com referir-se a situacions de crisi estabilitzades en el temps, donant lloc a una vulneració persistent.

Per la qual cosa, els beneficiaris ja han estat seleccionats a l'inici d'aquesta ruta amb processos de pre examen, encara que estan subjectes a les normes d'asil estatals ordinàries i hauran de regularitzar la seva situació. Per consegüent, des d'un punt de vista purament jurídic, els nacionals de tercers països que formen part d'aquests programes entren en el territori italià gràcies al "visat humanitari"<sup>30</sup> i, a la seva arribada, han de regularitzar la seva situació jurídica sol·licitant asil en compliment del marc jurídic del Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA)<sup>31</sup>. Finalment, l'últim tret característic del sistema aplicat en l'experiència italiana és la provisió d'un mecanisme d'integració que pot ajudar els beneficiaris del programa a fer front a les necessitats inherents al trasllat a una societat amb costums i tradicions molt diferents.

La base jurídica que va permetre a aquests organismes negociar amb les autoritats italianes competents per a autoritzar l'entrada de nacionals de tercers països, es troba en el ja referit article 25 del Codi de Visats<sup>32</sup>

en matèria de visats de validesa territorial limitada. Sobre aquesta base<sup>33</sup>, la cooperació amb les autoritats italianes competents es va concretar en la conclusió de tres *Memorandum of Understanding* ("MoU")<sup>34</sup>, acords entre dos o més parts de caràcter menys formal en termes d'obligacions, i que normalment contenen una declaració d'intencions sobre un objectiu a aconseguir entre les parts d'aquest<sup>35</sup>.

El primer dels Memorandum es remunta al 15 d'agost de 2015 i es va signar entre les esmentades entitats confessionals al costat del Ministeri d'Afers exteriors italià. Segons les dades publicades per la Comunitat de Sant' Egidio<sup>36</sup>, l'acord va permetre l'expedició d'un miler de visats humanitaris per als refugiats sirians, que vivien en campaments situats al Líban. El segon dels MoU va ser signat el 12 de juny de 2017, entre la conferència Episcopal italiana i el Ministeri d'Afers exteriors. Aquest segon text oferia una via legal d'entrada a Itàlia a cinc-cents refugiats de nacionalitat eritrea, somali i sudanesa, que estiguessin situats en els campaments d'Etiòpia. Tots dos Memorandum, van ser renovats amb posterioritat<sup>37</sup>. El primer d'ells en data 7 de novembre de 2017, juntament amb les Esglésies Protestants Italianes (FCEI), i va comportar

---

<sup>30</sup> Reglament (CE) n°810/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, mitjançant el qual s'estableix un Codi comunitari sobre visats (Codi de visats) OJ L 243, 15.9.2009, p. 1-58., preveu en l'article 25 que els Estats Membres puguin expedir un visat de validesa territorial limitada per a raons humanitàries, entre altres casos.

<sup>31</sup> <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues>

<sup>32</sup> Reglament (CE) n°810/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, mitjançant el qual s'estableix un Codi comunitari sobre visats (Codi de visats) OJ L 243, 15.9.2009, p. 1-58.

<sup>33</sup> L'expedició d'un visat es imperativa, degut que, contrariament, la persona nacional d'un tercer país es trobaria en situació irregular en el territori europeu i estaria subjecta a la Directiva 2008/115/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relatiu a normes i procediments comuns en els Estats membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98-107. La falta de visat, segons les exigències del Codi de visats, entre d'altres, els promotors de l'entrada irregular en Itàlia, incurriren en el delictes d'ajuda a l'immigració irregular, castigat per l'article 12.3 de la llei 'Testo unico sull'immigrazione - Titolo II, Decreto legislativo testo coordinato, 25/07/1998 n° 286, G.U. 18/08/1998'.

<sup>34</sup> Ricci, C. (2020). The necessity for alternative legal pathways: The best practice of humanitarian corridors opened by private sponsors in Italy. *German Law Journal*, 21(2), 265-283.

<sup>35</sup> Ver, Klabbers, J. (2020). Governance by Academics: The Invention of Memoranda of Understanding. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*.

<sup>36</sup> Corridoi umanitari in Europa. Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra. Storia e numeri: <https://www.santegidio.org/downloads/Dossier-Corridoi-Umanitari-20190627-web.pdf>.

<sup>37</sup> Concretament, les autoritats estatals implicades en el procés d'implementació dels corredors humanitaris en Itàlia son; el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació internacional (Direcció General d'italians en l'Estranger i Politiques Migratories); el Ministeri d'Interior (Departament de Llibertats Civils e Immigració); la Comunitat de Sant'Egidi, la Federació d'Esglésies Evangélicques d'Itàlia i Tavola Valdese (per als corredors que venien des del Líban); la Comunitat de Sant'Egidi i la Conferència Episcopal Italiana (per als corredors que venien des de Etiòpia).

l'expedició d'un miler de visats addicionals per a persones que es trobessin al Líban, en les mateixes condicions que les anteriorment requerides. La renovació del segon MoU es va dur a terme el 3 de maig de 2019 en la Conferència Episcopal Italiana, i va permetre lliurar sis-cents nous visats repartits a nacionals d'Etiòpia, Nigèria i Jordània.

Els elements més destacats a tenir en compte d'aquestes experiències son, en primer lloc, que les despeses queden coberts a càrrec dels organismes organitzadors; en segon lloc, les xifres de persones acceptades en el territori, que resulten bastant escasses si es comparen amb l'experiència canadenca, però que acumulades sumen gairebé 2.000 nacionals de tercers països als quals se li ha permès l'accés al territori italià. Finalment, cal destacar que l'objectiu del programa (art. 2 del MoU) és permetre l'accés a una via legal i segura per a arribar a territori italià per a aquelles persones potencialment beneficiaries de la protecció internacional i garantir la seva integració<sup>38</sup>. El perfil de les esmentades persones respon a aquelles que queden cobertes per la definició de l'article 1 de la Convenció de Ginebra de 1951 (modificada pel Protocol de 1967), és a dir, s'engloben dins de la noció de "refugiat"<sup>39</sup>. Com a mínim, aquesta possibilitat també s'expandeix a les persones que

pateixin una vulnerabilitat específica, tal com contempla l'article 3 del MoU.

Per a ser més exhaustius, és necessari fer referència a un altre programa, també aplicat a Itàlia, però que difereix parcialment del que acabem de descriure. Es tracta del programa d'evacuació de Líbia, a vegades també anomenat corredor humanitari. Aquest programa pren la forma d'un patrocini públic-privat i té algunes característiques específiques.

És un projecte que s'emmarca en una situació excepcionalment complicada<sup>40</sup>, la de Líbia, i que va néixer en el 2017 en forma de diàleg entre la Unió Europea, la Unió Africana i les Nacions Unides, anomenada *Joint AU-EU-UN Taskforce to Address the Migrant and Refugee Situation in Libya (Taskforce)*<sup>41</sup>. Aquestes organitzacions es van reunir en una taskforce, el funcionament de base de la qual és el següent: la UE aporta el pressupost necessari per a l'execució del projecte, l'ONU s'ocupa dels aspectes pràctics aportant la seva experiència (a través de les seves pròpies agències situades sobre el terreny, la OIM i l'ACNUR) i la Unió Africana ajuda i facilita el diàleg a través de la seva xarxa diplomàtica<sup>42</sup>. És en la fase de recepció on entren en joc els actors privats: la FCEI, l'Església Valdense i Sant' Egidio, com en els programes anteriors<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Per a un anàlisi del sistema Italià del 2015: Gois, P., & Falchi, G. (2017). The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25, 59-75.; el MoU no està disponible publicament en línia, és fa referència a les informacions compartides per les associacions.

<sup>39</sup> Article 1, Definició del concepte "refugiat": 'Als efectes de la present Convenció, el concepte "refugiat" s'aplicarà a qualsevol persona: 2) Que a causa de fundats temors de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social o opinions polítiques, es trobi fora del país de la seva nacionalitat i no pugui o, a causa d'aquests temors, no vulgui acollir-se a la protecció de tal país; o que, mancant de nacionalitat i trobant-se, a conseqüència de tals esdeveniments, fora del país on abans tingué la seva residència habitual, no pugui o, a causa d'aquests temors, no vulgui tornar a ell.'

<sup>40</sup> Aquí ens referim a la inestabilitat política que afluix al país, la proliferació de grups armats i la gravíssima situació general dels drets humans. Per a una mirada ampla sobre el país en aquest sentit: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/libia/>

<sup>41</sup> Per a més informació sobre la formació del Grup de Treball UE-UA-ONU: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_17\\_5029](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5029); Songa, A. (2020): CIVIL SOCIETY INPUT TO EU AFRICA COOPERATION ON MIGRATION: EU-AU RELATIONS.

<sup>42</sup> Per a profunditzar en la situació libia, així com en el diàleg diplomàtic que va conduir a l'aparició dels programes analitzats, vegeu: Gatta, F. L. (2020, November). The European and International Response to the Human Rights Situation of Migrants in Libya: The Humanitarian Evacuation Programmes Run by the African Union, the European Union and the United Nations. In *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies* (pp. 163-194). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

<sup>43</sup> <https://www.santegidio.org/pageID/30284/langID/en/itemID/45333/A-NEW-FLIGHT-TO-ITALY-THAT-GIVES-HOPE-93-ASYLUM-SEEKERS--ARRIVED-FROM-LYBIA-THANKS-TO-THE-HUMANITARIAN-CORRIDORS.html>

## 4.2 Els programes de patrocini comunitari al Canadà

El següent cas que s'analitza és el del Canadà, que té una llarga història, ha desenvolupat una gran sensibilitat sobre el tema i es caracteritza per la seva llarga tradició de protecció i reassentament<sup>44</sup> de persones refugiades. Entre les experiències analitzades, la canadenc és l'única rellevant per a un país fora del marc de la UE i, com a tal, requereix algunes distincions. Després d'adherir-se a la Convenció de Ginebra de 1951, en 1976, la Llei d'Immigració va introduir el primer programa oficial de reassentament, que incloïa els primers programes de *community sponsorship*<sup>45</sup>, (també denominats *private sponsorship*). De manera successiva, en el 1978 el Canadà ha desenvolupat un nou Reglament d'Immigració que contenia, entre altres novetats, un nou Programa PSR (*Private Sponsorship of Refugees*), que incloïa els criteris necessaris per a construir un patrocini de refugiats<sup>46</sup>.

Ja l'any següent a la modificació de la Llei d'Immigració, el Canadà realitza el programa anomenat *Private Sponsorship of Refugees del 1979*<sup>47</sup> que permet assentar a determinades persones o famílies que compleixin una sèrie de requisits per a ser considerats refugiats d'acord amb el marc del programa canadenc d'ajuda humanitària i a les persones refugiades. Els refugiats amb patrocini privat són triats fora de Canadà pels funcionaris de visats canadencs, tot seguit

quan arriben al país, passen a ser residents permanents en aquest.

Els beneficiaris dels programes són aquells que es corresponen amb la definició de refugiat que estableix la Convenció de Ginebra de 1951 (modificada pel Protocol de 1967), també tenen cabuda en aquesta selecció els membres de la *Country of Asylum Class*<sup>48</sup>. Els membres d'aquesta última categoria es caracteritzen per trobar-se fora del país de nacionalitat o residència habitual; aquells que han estat i continuen estant en una greu situació d'afectació personal conseqüència de guerres civils, conflicte armat o violació massiva de drets humans, situacions que no tenen perspectiva de trobar una solució persistent a curt termini. És a dir, són persones que no poden tornar als seus països de nacionalitat o de residència habitual, tampoc poden ingressar al país de refugi o en el primer on s'ha sol·licitat l'asil, i no se'ls contempla cap altra possibilitat ni oferta de reassentament en un territori diferent del canadenc. En aquests casos, el programa canadenc es fa càrrec de la seva situació i els assisteix. Utilitzant els criteris desenvolupats en les seccions anteriors d'aquest document, veiem que el model canadenc es caracteritza per estar dirigit a individus de països de trànsit, la vulnerabilitat del qual es caracteritza de manera específica (per una o diverses raons) com a resultat d'una situació que no és emergent sinó, per contra, estable en el temps.

La noció de *community sponsorship* té una sèrie de peculiaritats específiques, que emanen en el

---

<sup>44</sup>[https://www.unhcr.ca/in-canada/other-immigration-pathways-refugees/private-sponsorship-refugees/#:~:text=The%20Private%20Sponsorship%20of%20Refugees%20\(PSR\)%20program%20allows%20Canadians%20to,Canadian%20government%20through%20other%20programs](https://www.unhcr.ca/in-canada/other-immigration-pathways-refugees/private-sponsorship-refugees/#:~:text=The%20Private%20Sponsorship%20of%20Refugees%20(PSR)%20program%20allows%20Canadians%20to,Canadian%20government%20through%20other%20programs).

<sup>45</sup> Per a una descripció més detallada de l'evolució legal: Dirks, G. E. (1984). A policy within a policy: the identification and admission of refugees to Canada. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 17(2), 279-307.

<sup>46</sup> Els grups de patrocinadors hauran d'estar compostats per al menys cinc ciutadans canadencs adults o residents permanents (o ser una empresa canadenc) que resideixin o estiguin ubicades en el país o residents permanents (o ser una empresa canadenc) que resideixi o estigui ubicada en la comunitat de asentament prevista. *Immigration Regulations, 1978, Reg. 7(2)*. El Reglament actual es el *Immigration and Refugee Protection Regulations SOR/2002-227*.

<sup>47</sup> Els primers beneficiaris eren d'origen vietnamita: ACNUR, What is the private sponsorship of refugees? Through private sponsorship, Canadian citizens and permanent residents can help refugees find protection and build a new life for themselves and their loved ones in Canada.

<sup>48</sup> <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program/section-2.html#refugees-program/section-2.html>

moment de la recepció material de les persones refugiades, i per tant, de la seva integració. Com va fer saber l'ACNUR, es tracta d'un programa on els ciutadans es comprometen directament a donar suport als esforços de protecció dels refugiats per part dels Estats<sup>49</sup>. Es tracta d'un model d'origen canadenc, que actualment s'aplica en un nombre considerable de països<sup>50</sup>, també gràcies a l'esment de manera explícita que d'ells es recull en el Pacte Mundial<sup>51</sup>.

L'abast del programa presentat, sens dubte és el més ampli, i així ho corroboren les xifres<sup>52</sup> amb gairebé 350.000 refugiats acollits per patrocini privats des de 1979, a més d'aquells reasentats amb finançament governamental. Un total de 62.000 refugiats sirians han estat reasentats a Canadà des de 2015 (més de la meitat patrocinats de manera privada) i concretament prop de 18.930 refugiats de patrocini privat es van traslladar en 2020<sup>53</sup> (si bé en períodes precedents via patrocini privat s'han privilegiat determinats col·lectius com a polonesos, indoxinesos, iraquians, afganesos, eritreus, somalis, etc.). El sistema ha estat un veritable èxit, i així s'evidencia en resultats acumulats en els últims 40 anys<sup>54</sup>.

### 4.3 Experiències de VLIS a l'Estat espanyol

En dècades anteriors poden identificar-se diferents programes d'intervenció que s'aproximen al concepte de corredors humanitaris.

Aquest és el cas, per exemple, de la reacció espanyola davant la Guerra de Bòsnia. Durant els anys 1992 fins al 1994, Espanya va acollir a més de 2.500 refugiats provinents de la guerra de Bòsnia i ho va fer a través de programes en conveni amb l'ACNUR, i amb l'acció d'ONGs com ara CEAR o MPDL. L'execució va ser a través de vaixells de l'Armada espanyola, que es van desplaçar a la zona de conflicte per a procedir a evacuar a les víctimes del conflicte armat, i transportar-les a territori de l'Estat espanyol. En aquest cas, el programa desenvolupat es una barreja entre un corredor humanitari i l'evacuació en una situació d'emergència.

Més recentment podem trobar altres exemples de VLIS. Bé és cert, que a Espanya, l'ús de vies legals i segures ha estat molt vinculat als interessos del Govern Central. La competència exclusiva estatal en nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil ha permès que la participació d'altres subjectes, tot sent rellevant, hagi estat limitada en l'última etapa

---

<sup>49</sup><https://www.unhcr.org/neu/about/our-work-community-sponsorshipprogrammes#:~:text=Community%2Dbased%20sponsorship%20programmes%20allow,resettlement%20programmes%20and%20integration%20work>.

<sup>50</sup> Bond, J., & Kwadrans, A. (2019). Resettling refugees through community sponsorship: A revolutionary operational approach built on traditional legal infrastructure. *Refuge: Canada's Journal on Refugees/Refuge: revue canadienne sur les réfugiés*, 35(2), 86-108.

<sup>51</sup> Pacte Mundial sobre les persones refugiades, Nueva York 2018. El paràgraf 95: "...Es recauden contribucions dels estats, amb el recolçament de les parts interessades pertinents, amb la finalitat de fomentar procediments eficaços i vies clares de remissió per a la reunificació familiar, o establir programes de patrocini privat o comunitaris que es sumin als programes regulars de reasentament, com els programes comunitaris promoguts a través de la iniciativa global per al patrocini de refugiats. Altres contribucions en l'àmbit de las vies complementaries podrien consistir en visats humanitaris, corredors humanitaris i altres programes d'admissió per motius humanitaris; en oportunitats educatives per als refugiats (en particular dones i nenes), a través de la concessió de beques i de visats d'estudiants, per exemple mitjançant associacions entre governs i les institucions acadèmiques i en oportunitats de mobilitat laboral per a les persones refugiades, per exemple establint una relació de refugiats amb competencies que siguin necessaries en tercers països.

<sup>52</sup> Dades gubernatives disponibles: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/04/by-the-numbers--40-years-of-canadas-private-sponsorship-of-refugees-program.html>.

<sup>53</sup> Segons les dades mes recents difossos pel Govern i que es remonten a octubre de 2020: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/welcome-syrian-refugees/key-figures.html#popup2>.

<sup>54</sup> Bond, J., & Kwadrans, A. (2019). Resettling refugees through community sponsorship: A revolutionary operational approach built on traditional legal infrastructure. *Refuge: Canada's Journal on Refugees/Refuge: revue canadienne sur les réfugiés*, 35(2), 86-108.



d'aquests processos, l'acolliment i la integració. Aquest marc explica que podem trobar dues grans tipologies de pràctiques diferents desenvolupades al conjunt de l'Estat espanyol:

Les primeres són els mecanismes d'evacuació. Aquestes tipologies es caracteritzen per la seva ràpida implantació, per la seva durada molt limitada i perquè els subjectes als quals es dirigeixen estan caracteritzats de manera clara, d'acord amb els interessos geopolítics de l'Estat espanyol. Es realitzen en situacions d'emergència, normalment des del mateix territori de l'Estat d'origen encara que, se solen utilitzar punts intermedis per a facilitar l'arribada fins a territori espanyol. A més, algunes d'aquestes operacions es fan de forma combinada amb altres Estats de la UE o amb altres aliats militars de l'Estat espanyol.

Un exemple és el d'Afganistan, on davant l'arribada al govern del règim talibà, l'estat espanyol, de forma conjunta amb altres estats aliats, va organitzar un dispositiu d'evacuació per a aquelles persones que havien col·laborat amb les tropes internacionals<sup>55</sup>. Espanya va situar en la base aèria de Torrejón de Ardoz un hub d'entrada per a persones afganeses i les seves famílies que treballaven en el bloc internacional<sup>56</sup>. El procés de selecció de les persones que podien agafar vols es va realitzar en una primera fase a Kabul i més tard es faria des de les Ambaixades als països veïns, principalment des d'Islamabad al Pakistan. Una vegada arribades aquestes persones a Espanya, se'ls identificava, i se'ls feien les corresponents proves mèdiques, abans de ser derivats en centres d'acolliment per a persones refugiades del propi o altres Estats. A causa de les especials circumstàncies en què es va produir l'evacuació de Kabul, el procés de selecció és va coordinar amb altres estats de la Unió Europea. Segons dades del Ministeri de Defensa, la majoria dels 2.000 afganesos evacuats responen a un

perfil de persones que havien treballat bé per a les forces armades, o bé per a la cooperació espanyola a aquest país, al llarg de les últimes dues dècades. Les persones seleccionades, sumant un total de 1.671 comptant les seves famílies, es caracteritzen per haver treballat per a entitats internacionals com l'OTAN (un total de 50 persones), la UE (unes 36 persones) i una treballadora de l'ONU, a més de 19 treballadors de Portugal. Se sumen a aquestes xifres un grup de 6 persones de nacionalitat espanyola, que es trobaven al país en el moment dels fets.

Finalment, cal afegir a les esmentades xifres un total de 60 militars espanyols que havien estat desplegats en el territori durant l'operació a l'aeroport de Kabul, a més de 17 policies que tenien la funció d'oferir protecció a l'ambaixada i al personal diplomàtic, així com altres col·laboradors de la resta de països de la Unió Europea. Des del punt de vista pràctic es va establir un pont aeri per a l'evacuació fins a Dubai, que es va convertir en el punt intermedi, i des d'allà cap a Torrejón de Ardoz.

---

<sup>55</sup> "Evacuación de Afganistán", Revista Espanyola de Defensa, número 386, setembre 2021, pp. 6 a 13.

<sup>56</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/210821torrejon.aspx>

Algunes comunitats autònomes han participat en l'acolliment de persones procedents de zones de conflicte. Aquest ha estat el cas del País Basc<sup>57</sup>, Navarra<sup>58</sup> i la Comunitat Valenciana<sup>59</sup>. El fet que Catalunya no hagi dut a terme, de moment, cap programa d'esponsorització publico-privat de persones refugiades, pot venir condicionat en gran part pel paper secundari que fins al moment han jugat les Comunitats Autònomes en aquesta matèria en general, així com altres factors més conjunturals propis de Catalunya. Com s'aprofundirà al llarg del present estudi, el sistema que ha estat previst fins ara procedeix de les mateixes comunitats autònomes, però amb un impuls i compromís inicials de caràcter privat, que en un moment posterior són coordinades per a posar-les en relació amb l'Estat.

Les tres CCAA han gestionat programes d'esponsorització publico-privada de persones refugiades, però encara que inicialment tenien un enfocament i ambició diferents i més autònoms han estat reorientades cap a l'acolliment de persones admeses dins d'aquests programes. Ara bé, aquests programes d'acolliment han funcionat essencialment vinculats a les obligacions de reassentament signades per l'Estat espanyol, sense cap element d'addicionalitat. Així doncs, les persones que anaven a ingressar a Espanya per a ser acollides en el marc de projectes

autonòmics provenien de camps de refugiats, principalment del Líban. En aquell cas, el procés de selecció el realitza ACNUR i el mateix estat espanyol, sense cap participació per part de les Comunitats Autònomes, ni de les entitats amb les quals aquestes col·laboraven.

Justament, l'altra característica d'aquests projectes és la col·laboració publico privada. Les entitats socials han estat les encarregades de gestionar els aspectes més directes de l'acolliment i integració, fent costat a les famílies que acaben d'arribar en les qüestions més essencials per al desenvolupament de la seva vida a Espanya. El paper de les comunitats autònomes ha estat el de coordinar aquests projectes que s'executaven sobre el territori a través d'organitzacions socials. La particularitat d'aquests processos és que el paper de les iniciatives publico-privades ha servit per a alleujar la situació del sistema públic d'asil que hauria d'encarregar-se de gestionar l'acolliment i integració de les persones que són enviades a l'estat espanyol, dins del compromís adquirit per Espanya de reassentament.

La segona categoria d'iniciatives d'aquest calibre que s'estan desenvolupant en l'Estat espanyol es caracteritzen per ser executades per institucions públiques, vinculades també a situacions d'emergència, generalment de caràcter bèl·lic. En tot cas, es tracta de projectes vinculats al sistema públic d'asil, pel fet que els projectes treballen

---

<sup>57</sup> Resolució de 9 de febrer de 2018, de la Secretària General Tècnica, per la qual es publica el Conveni entre el Govern basc i la Direcció General de Migracions, per a garantir la coordinació de les actuacions en els procediments establerts per a l'acolliment i integració de les persones sol·licitants i beneficiàries de protecció internacional. ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-2598](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-2598)). Resolució de 9 de juliol de 2019, de la Secretària General Tècnica, mitjançant la qual es publica el Conveni amb la Secretària General de Drets Humans, Convivència i Cooperació del Govern Basc, l'Alt Comissionat dels Nacions Unides per als Refugiats i les entitats socials Càritas Diocesana de Bilbao, Càritas Diocesana de Vitòria, Càritas Diocesana de Sant Sebastià i Fundació Social Ignacio Ellacuría, per a desenvolupar a Euskadi una experiència pilot de patrocini comunitari Auzolana II en matèria d'acolliment i integració de persones beneficiàries de protecció internacional. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-10742](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-10742)

<sup>58</sup> Resolució de 24 de novembre de 2021, de la Secretària General Tècnica, mitjançant la qual es publica el conveni amb el Govern de Navarra, l'Alt comissionat dels Nacions Unides per als Refugiats a Espanya, l'Ajuntament de Tudela i la Fundació Civil San Francisco Javier, per al desenvolupament en la Comunitat Foral de Navarra una experiència pilot de patrocini comunitari en matèria d'acolliment i integració de persones beneficiàries de protecció internacional. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-20098>

<sup>59</sup> Resolució de 17 de març de 2021, de la Secretària General Tècnica, mitjançant la qual es publica el conveni amb la Generalitat Valenciana, l'Alt comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats a Espanya i les entitats socials Servei Jesuïta a Migrants Espanya, Càritas Diocesana Oriola-Alacant, Càritas Diocesana Sogorb-Castelló i Càritas Diocesana València, per a desenvolupar una Experiència Pilot de Patrocini Comunitari en matèria d'acolliment i integració de persones beneficiàries de protecció internacional. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4558](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4558)

amb persones refugiades prèviament admeses per l'Estat o que es trobaven ja dins del territori espanyol, però no de persones que hagin vingut al marge del sistema d'admissió estatal.

El paper de les institucions públiques es centra en l'acolliment i la integració d'aquestes persones, essencialment a través d'iniciatives per a afavorir l'accés a l'habitatge o a la integració laboral.

És el cas del projecte *Refugees4Science*, que ha estat desenvolupat per una sèrie d'universitats del conjunt de l'estat espanyol per a donar suport a la integració laboral de professors universitaris que provenen de zones de conflicte bèl·lic.

Vinculats amb aquest punt, es comencen a desenvolupar des de les universitats programes dels denominats "corredors universitaris", com per exemple el de la Universitat de Barcelona o la Universitat Autònoma de Barcelona. Es tractaria d'iniciatives de programes sectorials en els quals es recolza l'entrada i integració de persones que fugen de situacions de conflicte. No obstant això, no es requereix per a la participació en aquests programes de cap element de vulnerabilitat específic sinó, únicament, de la situació conflictiva en l'Estat d'origen i de la pertinença a la comunitat universitària, com a docent, com a investigador o com a estudiant.

No pot tancar-se aquest apartat sense fer una breu referència a la situació derivada del conflicte bèl·lic amb Ucraïna. Des del nostre punt de vista, la resposta de l'Estat espanyol i la UE en relació amb aquestes persones no pot categoritzar-se dins de les VLIS, ja que la inexistència del requisit del visat per a l'entrada a la UE de les persones amb nacionalitat ucraïnesa va permetre la ràpida fugida del conflicte bèl·lic derivat de la invasió russa. Més encara quan la Unió Europea i Espanya van activar, per primera vegada, la Directiva de protecció temporal per a les persones ucraïneses que escapaven d'aquest conflicte.

Aquest marc ens serveix per a posar en relleu l'existència de mecanismes jurídics adequats per a la ràpida protecció de determinats col·lectius. No obstant això, la inexistència de impediments previs a la seva capacitat de migrar porta a no poder prendre-ho en consideració dins del marc de creació de VLIS. Tanmateix, en relació amb aquest procés sí que han sorgit iniciatives que afavoreixen la integració d'aquestes persones. És el cas, per exemple, de la Resolució EMT/2553/2022, de l'1 d'agost, mitjançant la qual s'obre la convocatòria extraordinària per a l'any 2022 en relació amb les actuacions del Programa Treball i Formació per a persones procedents d'Ucraïna (SOC - TRFO UCRAÏNA)<sup>60</sup> per la qual el Servei SOC subvenciona els contractes de treball de 6 i 12 mesos de jornada completa o parcial i l'acompanyament a les persones contractades, procedents d'Ucraïna, a les quals se'ls hagi concedit la protecció temporal<sup>61</sup>. Aquesta és una mostra de la capacitat que l'Administració catalana té per a afavorir els processos d'integració de persones en situació de protecció (temporal, en aquest cas) encara que només s'hagi plantejat per al cas específic de les persones que provenen d'Ucraïna.

---

<sup>60</sup> <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8729/1923458.pdf>

<sup>61</sup> <https://serveiocupacio.gencat.cat/ca/entitats/subvencions-foment-ocupacio/treball-i-formacio-per-apersones-provinents-ducraina-soc-trfo-ucraina/index.html>



# El nou Reglament de Reassentament i Admissió Humanitària

## 5

Com s'ha indicat, en el marc del nou Pacte Europeu de Migració i Asil, la UE ha aprovat un nou Reglament de Reassentament i Admissió Humanitària. Es tracta del primer text a nivell de la UE que recull les obligacions estatals en aquesta matèria.

El Reglament (UE) 2024/1350 del Parlament Europeu i del Consell de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix el Marc de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió i es modifica el Reglament (UE) 2021/1147 (Reglament Marc de la Unió) es la única de les disposicions adoptades amb el fi de facilitar l'entrada de nacionals de tercers països per a concedir-los protecció internacional o alguna altra forma d'estatut equivalent a protecció subsidiària, així com normes sobre admissió humanitària als Estats membres.

### 5.1 Naturalesa i abast de les obligacions del Reglament

Encara que sota la forma d'un Reglament les disposicions del qual tenen efecte directe sobre els Estats membres, a diferència de la resta de reglaments del Pacte, l'arquitectura del sistema de Reassentament i admissió humanitària que institueix el present Reglament no imposa un sistema obligatori per als Estats membres. Això es dedueix dels arts. 1.3 on s'estableix que el reglament no imposa als Estats membres l'obligació d'admetre a un nacional d'un tercer país o un apàtrida, i sobretot i de manera més substantiva en virtut de l'art. 8 on s'estableix que el sistema pivota al voltant d'un Pla de Reassentament i Admissió Humanitària de la

UE, de caràcter bianual, aprovat pel Consell a proposta de la Comissió, i que ha de respectar les indicacions sobre nombre de reassentats, participació i contribucions formulades pels Estats membres en el Comitè d'Alt Nivell en matèria de Reassentament i Admissió Humanitària de l'art. 11. Aquesta última previsió assegura que no s'imposin obligacions d'admissió als Estats membres (el 8.1.3.b sembla excloure-ho en subratllar "respectant plenament les indicacions formulades pels Estats membres, descartant la possibilitat que per majoria qualificada del Consell o en el Comitè es poguessin imposar a Estats renuents una quota d'admissions). De fet, el caràcter voluntari d'aquestes contribucions ve establert per l'article 1.4 del Reglament on es permet als Estats membres decidir en quina mesura participaran i contribuiran al Pla de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió: tipus d'admissions, regions o tercers països des dels quals ha d'efectuar-se l'admissió, així com la seva contribució al nombre total de persones que s'admetran en virtut del Pla de la Unió.

Encara menys pretén ser interpretat en el sentit de crear un nou dret d'entrada a la UE (art. 1.2: "El present Reglament no crea un dret per als nacionals de tercers països o apàtrides de sol·licitar l'admissió ni de ser admesos al territori dels Estats membres)

La finalitat d'aquest Marc està recollida en l'art. 3, on s'estableix que es regula l'entrada legal i segura al territori dels Estats membres de persones estrangeres que puguin optar a l'admissió amb finalitats de protecció internacional o un estatut humanitari, incrementar la contribució de la UE a les iniciatives internacionals augmentant el nombre de places ofertes (encara que no es veu

bé com si el número el fixen els Estats en Comitè Alt Nivell i Consell), reforçar associacions de la UE amb tercers països de regions amb més refugiats desplaçats. Per a això s'ofereixen algunes orientacions sobre els criteris de selecció de les regions amb les quals formular programes de reassentament (art. 4).

## 5.2 Definicions i conceptes

### **El concepte d'“unitat familiar / vincles familiars”:**

Si bé és cert que l'article 5.4 del Reglament estableix quins familiars, a fi de garantir la unitat familiar, podran optar a l'admissió, el mateix text legal estableix en l'article 9.2.a), que un Estat membre podrà donar preferència a un nacional d'un tercer país o apàtrida que tingui “vincles familiars” amb nacionals de tercers països o apàtrides que resideixin legalment en un Estat membre o amb ciutadans de la UE” sense remetre a l'article 5.4, per la qual cosa, obre pas a una interpretació del vincle familiar molt més àmplia.

**Procediment d'admissió:** El sistema instituït és un sistema de selecció mitjançant el mecanisme de reassentament, però el Marc estableix un seguit de condicions per a dur-ho a terme.

**Requisits per a poder ésser beneficiari de l'admissió:** Conforme a l'art. 5, entre les condicions per a l'admissió mitjançant reassentament o condició humanitària es troben:

- ▶ Reunir les condicions de sol·licitant de protecció internacional conforme al Reglament 2024/1347 que es trobin fora del seu país de nacionalitat o es consideri que, en tornar al seu país, poden enfrontar-se a un risc real de patir danys greus i, per aquest motiu, no volen o no poden acollir-se a la protecció d'aquell país. També les persones protegides per un organisme de l'ONU diferent de l'ACNUR, la situació de les quals no s'hagi solucionat o no hagi rebut assistència.

- ▶ Pertànyer a la categoria de persona vulnerable (dones i nenes en risc, menors i menors no acompanyats, víctimes de violència o tortures, necessitats mèdiques no cobertes, discapacitats, sense solucions duradores alternatives, especialment si la seva condició de refugiat es prolonga), i en cas de causes humanitàries, familiars de residents o ciutadans d'un Estat membre.

Els familiars també podran optar per l'admissió per a respectar la unitat familiar.

### **Decisió/evaluació sobre l'admissió de les persones:**

queda a la plena discreció de l'Estat Membre el considerar si l'evaluació de l'admissió de les persones ha de fer-se mitjançant la verificació de documentació, entrevista personal o ambdues: podent deixar fora de protecció internacional a molts potencials refugiats.

### **Motius “raonables” per a denegar l'admissió:**

Els articles 6.1.b i 6.1.c estableixen que pot denegar-se l'admissió a la persona quan existeixin “**motius raonables**” per a considerar que el/la sol·licitant d'admissió:

- ▶ Ha comès un crim contra la pau, un crim de guerra o un crim contra la humanitat, tal i com es defineixen als instruments internacionals que contenen les disposicions relatives a tals crims;
- ▶ Ha comès un “delicte greu”;
- ▶ És culpable d'actes contraris als propòsits i principis de Nacions Unides establerts al Preàmbul i als arts. 1 i 2 de la Carta de Nacions Unides;
- ▶ Suposa un perill per a la societat, l'ordre públic, la seguretat o la salut pública de l'Estat membre que examina l'expedient d'admissió;

**Delictes “greus”:** el mateix article 6.1 apartat b, subapartat ii, estableix que pot denegar-se l'admissió a aquells respecte els quals es consideri que existeixen motius raonables per a considerar que han comès un “delicte greu”, sense aclarir què s'entén per delicte greu; és

important que es precisi el concepte, tenint en compte que cada Estat membre de la UE té el seu propi Codi Penal, per tant, el seu propi sistema de classificació de delictes. No existeix una categoria única de delictes greus a la UE: sent necessària, per a la interpretació del reglament, una concreció sobre aquest tema.

**Denegació d'admissió en els tres anys anteriors:** L'article 6.1.f. del Reglament estableix que se li denegarà l'admissió a aquells nacionals de tercers països o apàtrides als quals els Estats membres hagin denegat l'admissió durant els tres anys anteriors a l'admissió, i d'acord amb la lletra c) sobre les quals també existeixin "motius raonables" per a considerar que suposen un perill per a la societat, l'ordre públic, la seguretat o la salut pública del Estat membre que examina l'expedient d'admissió o d) sobre els quals s'hagi emès una descripció en el SIS o en una base de dades nacional d'un Estat membre a l'efecte de denegació d'entrada.

**Avaluació basada en documents, en entrevista personal o en una combinació d'ambdues:** Genera també controvèrsia la discrecionalitat de l'elecció, sense cap obligació cap als Estats per part del Reglament de justificar sobre la base de quin sistema realitzaran l'avaluació d'admissió, a la qual dona peu l'article 9.6 (2o paràgraf): els Estats membres realitzaran l'avaluació basant-se, en particular, bé en els documents justificatius, fins i tot, si escau, en la informació de l'ACNUR sobre si els nacionals de tercers països o apàtrides reuneixen les condicions per a ser considerats refugiats, bé en una entrevista o bé en una combinació d'ambdós.

**Garantia de trasllat "ràpid"; "tan aviat com sigui possible":** L'article 9.20 estableix que, d'acord amb el que s'estableix en l'art. 9.14 (anteriorment esmentat), l'Estat membre al que es refereix aquest apartat farà "tot el possible" per a garantir l'entrada en el seu territori "tan aviat com sigui possible" i, a tot tardar, en un termini de 12 mesos a partir de la data en què s'hagi arribat a la conclusió. En cas d'admissió d'urgència, el Estat membre garantirà el "trasllat

ràpid" del nacional d'un tercer país o apàtrida "després de la data en que s'hagi aconseguit la conclusió positiva d'acord amb l'apartat 9". El Reglament fa ús de conceptes jurídics indeterminats que haurien de ser interpretats, sigui per la Comissió, sigui per la jurisprudència.

Enfront dels excessos d'un sistema dissenyat per a exercir un control exhaustiu d'entrada i accés al territori, moltes veus crítiques han plantejat un rebuig a la seva globalitat<sup>62</sup>. Un plantejament intermedi fa sorgir la noció de “Vies Legals i Segures” que pretén equilibrar aquest sistema amb la introducció d'alguns mecanismes discrecionals de flexibilització de l'accés per a categories addicionals de persones, generalment en situació de persecució o risc, encara que també s'han plantejat en l'àmbit laboral. En aquest sentit, s'han utilitzat VLiS en contextos que no sols es dirigeixin a potencials persones refugiades o beneficiàries de protecció subsidiària –encara que les emergències que enfronten siguin considerades propiciatòries d'aquests mecanismes–, com així ha succeït amb alguns programes d'admissió humanitària.

En la seva jurisprudència més recent, el Tribunal d'Estrasburg avalua el compliment de la prohibició d'expulsió col·lectiva d'estrangers, en funció de la presència o absència d'aquestes vies o més concretament de què es disposi un accés real i efectiu als mitjans legals d'entrada. No obstant això, del raonament de la Cort no es pot interpretar que existeixi una obligació positiva dels Estats d'introduir vies complementàries per a complir amb la prohibició d'expulsió col·lectiva d'estrangers.

El que sí ha posat sobre la taula aquest raonament és que l'existència d'aquestes vies pugui legitimar una postura més estricta sobre l'accés al territori europeu, fins i tot per a persones que necessiten

protecció internacional. En aquest sentit, el fet que les VLiS existeixin en la teoria, fa creure que les persones poden arribar a Europa de manera regular i genera fins i tot resolucions judicials que justifiquen restriccions de drets per no haver fet ús “dels procediments oficials d'entrada”<sup>63</sup>.

L'enfortiment i ampliació de les VLiS d'admissió i protecció no pot servir de pretext per a justificar o incrementar les barreres a la mobilitat humana transnacional i, amb això, dificultar encara més l'accés al sistema de protecció a Europa. L'absència d'un compromís més ferm amb un model de gestió de la mobilitat basat en les vies legals i segures, així com la diversitat i complexitat de les emergències humanitàries que es troben en l'origen d'un desplaçament forçat sense precedents provocarà que moltes persones continuïn arribant a territori europeu per canals irregulars. Resulta fonamental, doncs, garantir que el desenvolupament de les vies legals i segures d'accés a territori europeu es prioritzi al mateix nivell que l'enfortiment dels sistemes nacionals d'asil, garantint així un exercici efectiu del dret d'asil.

Més enllà de reconèixer la discrecionalitat en la creació i posada en marxa de VLiS per part dels estats, de la UE i, en aquest marc, d'organitzacions internacionals com a ACNUR, OIM i entitats públiques o privades del tercer sector, és fonamental assenyalar que un dels obstacles principals al desplegament de les VLiS és la falta de reconeixement a nivell polític de les necessitats reals de protecció que poden sorgir a

<sup>62</sup> Entre les més àmplies i categòriques la de MBEMBE, A. (2019), *Necropolitics*, Duke University Press.

<sup>63</sup> Sentències del TEDH de 13 de febrer de 2020, en el cas ND i NT c. Espanya, per a 231, i de 5 d'abril de 2022, en el cas AA i altres contra Macedònia del Nord, per a. 123.

nivell global. Els estats, com en el cas d'Espanya, obstaculitzen el funcionament de mecanismes ja existents que, si funcionessin com deuriem, podrien cobrir contingents de migració que actualment es produeixen a través de vies irregulars, perilloses i moltes vegades mortíferes. Si hi hagués voluntat d'evitar morts, garantir el respecte dels drets humans i el compliment dels convenis internacionals, realment podria parlar-se de Vies legals i Segures de manera efectiva. És un compromís que poden assumir els propis estats, modificant i millorant les actuals polítiques i vies migratòries d'accés al territori.

Al mateix temps, les dificultats en el desplegament de les VLiS deriven -paradoxalment- del fet que en molts casos, en sorgir per iniciatives alienes a la voluntat política de l'Estat, aquest les percep com un potencial espai de pèrdua de control sobre el sistema d'entrada i sense obertament rebutjar-les, pot introduir obstacles subtils. Així, s'ha vist com la praxi administrativa dificulta l'ús de les VLiS per part dels potencials beneficiaris, que queden exclosos de l'exercici dels seus drets (al fet que se li reconegui l'estatut de refugiat, a la seva vida familiar etc.). Seria recomanable tenir en compte nous criteris i elements a l'hora de desenvolupar diferents criteris d'entrada, estada i residència; els estats tenen dret a fixar la seva pròpia política migratòria i és per aquesta raó que un canvi de paradigma, almenys en quant a la inclusió de criteris humanitaris, ha de venir de la Unió Europea.

En aquest sentit, les VLiS s'erigeixen com l'alternativa més humanitària enfront d'una realitat de fronteres en la qual predominen els obstacles que afecten, especialment, a les persones que parteixen de pitjors situacions, com és el cas de les dones en moviment.

