



Facultat de Dret

LA CRISI DELS REFUGIATS

CRISI DELS REFUGIATS O CRISI D'ACTUACIÓ

Treball Final de Grau

dirigit per

Dra. MARIONA ILLAMOLA DAUSÀ

Autor: NIL PIJOAN AMIEL

GIRONA

MAIG 2016

LA CRISI DELS REFUGIATS

CRISI DELS REFUGIATS O CRISI D'ACTUACIÓ

“Els migrants abans de ser números són éssers humans, són rostres, noms, històries. Europa és la pàtria dels drets humans i sigui qui sigui que posi el peu a terra europea hauria de poder experimentar-ho”.

SANT PARE FRANCESC I

ÍNDEX

LLISTA D'ABREVIATURES	8
I. INTRODUCCIÓ	10
II. MARC GENERAL DE LA REGULACIÓ DEL DRET D'ASIL	13
2.1. Nivell Internacional	13
2.2. Nivell europeu	15
2.2.1. El Consell d'Europa i el Conveni Europeu de Drets Humans	15
2.2.2. La Unió Europea i el dret d'asil	16
2.3. Concepte de "Lloc segur"	28
2.4. Rescats al mar	37
2.4.1. Marc normatiu internacional	37
2.4.2. Marc normatiu de la Unió Europea	39
III. LA GESTIÓ DE LA CRISI DELS REFUGIATS	42
3.1. Antecedents: Dades i estadístiques	42
3.2. Espai Schengen: un bé col·lectiu que no es protegeix	48
3.2.1. El règim de visats de l'espai Schengen	48
3.2.2. Mesures específiques de restabliment temporal de control en les fronteres	51
3.3. Mecanismes d'intercepció i salvament marítim	60
3.3.1. EUNAVFOR MED SOPHIA	61
3.3.2. Tritó	62
3.3.3. Posidó	64
3.4. El sistema de quotes: una resposta a curt termini	66
3.4.1. En què consisteix aquest sistema de quotes?	66
3.4.2. Aquestes quotes de repartiment són obligatòries?	69
3.4.3. Per què no ha funcionat aquest sistema de repartiment de quotes?	71
3.5. L'Acord de la Unió Europea i Turquia a examen	75
3.5.1. Antecedents de les relacions entre Turquia i la Unió Europea	75
3.5.2. En què consisteix l'Acord de la Unió Europea i Turquia?	77
3.5.3. L'Acord UE-Turquia és contrari a la normativa internacional i al Dret Europeu? ...	80
3.5.4. Grècia pot aplicar l'Acord UE-Turquia?	84

IV. CONCLUSIONS	88
V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	93
VI. ANNEXOS	104
ANNEX I: NACIONALS QUE ARRIBEN A GRÈCIA I A ITÀLIA	104
ANNEX II. SITUACIÓ DE GRÈCIA AMB DADES I ESTADÍSTIQUES	105
ANNEX III: ASSIGNACIONS DES D'ITÀLIA (DECISIÓ 2015/1601).....	106
ANNEX IV. ASSIGNACIONS DES DE GRÈCIA (DECISIÓ 2015/1601)	107
VII. AGRAÏMENTS	108

LLISTA D'ABREVIATURES

ACNUR	Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Refugiats
AfD	Alternativa per Alemanya
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CEAR	Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat
CIE	Centre de Identificació i expulsió
CEDH	Conveni per la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals
CNUMD	Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar
DOUE	Diari Oficial de la Unió Europea.
EASO	Oficina Europea de Recolzament a l'Asil
ECDPM	Centre Europeu del Desenvolupament de la Política i Administració (sigles amb anglès)
EEMM	Estats membres
ESI	Iniciativa Europea d'Estabilitat
Eurodac	Sistema de comparació de les impressions dactilars dels sol·licitants d'asil i algunes categories d'immigrants irregulars
Eurojust	Unió Europea de Cooperació Judicial (sigles amb anglès)
EUNAVFOR MED	Operació marítima de la Unió Europea a la Mediterrània central del Sud
EUROPOL	Oficina Europea de Policia
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilància de Fronteres
Frontex	Agència Europea per la Gestió de la Cooperació Operativa en les Fronteres Exteriors dels Estats Membres de la Unió Europea
FPÖ	Partit de la Llibertat d'Àustria
HDP	Partit Democràtic del Poble (sigles en anglès)
ICC	Centre de Coordinació Internacional (sigles en anglès)

MRCC	Centre de Coordinació de Salvament Marítim (sigles en anglès)
OIM	Organització Internacional per les Migracions
ONU	Organització de les Nacions Unides
PE	Parlament Europeu
PESC	Política Exterior i de Seguretat Comuna de la Unió Europea
PCSD	Política Comuna de la Seguretat i Defensa de la Unió Europea
RABIT	Equips d'intervenció ràpida en les fronteres
RDCE	Revista de Dret Comunitari Europeu
SAR	Servei de rescat, recerca i salvament
SECA	Sistema Europeu Comú d'Asil
SIS	Sistema de Informació de Schengen
SOLAS	Conveni Internacional de la Seguretat de la Vida Humana en el Mar
STEDH	Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans
STJCE	Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees
STJUE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TEDH	Tribunal Europeu de Drets Humans
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TJCE	Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (des del desembre de 2009, Tribunal de Justícia de la Unió Europea)
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea (fins al desembre de 2009, Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees)
TUE	Tractat de la Unió Europea
UE	Unió Europea

I. INTRODUCCIÓ

Lluny de ser un fenomen actual, els desplaçaments poblacionals es troben, tal i com ha expressat PISANI¹ en la pròpia arrel de la història de la humanitat, en tant que s'ha llaurat principalment a partir dels moviments migratoris. N'és un clar exemple Amèrica, que al llarg de tot el segle XIX i les primeres dècades del XX es va repoblar amb gent originària d'altres continents, sobretot d'Europa, que s'hi va desplaçar a la recerca d'un futur millor. Als anys cinquanta i seixanta d'aquest darrer segle, aquesta situació va revertir quan van ser els països europeus més industrialitzats els que van atraure grans masses d'immigrants, procedents en aquest cas de zones europees més pobres i d'altres continents, per tal d'aconseguir la mà d'obra que era necessària per al seu desenvolupament econòmic².

Tanmateix, i a diferència de la migració, l'asil es refereix als casos de persones que d'acord amb la normativa internacional i europea tenen dret a sol·licitar protecció internacional i que, si la decisió de l'Estat responsable els és favorable, adquireixen el dret a romandre en aquell país. En canvi, els migrants (és a dir, aquells que abandonen el seu país d'origen per motius econòmics) no tenen el dret de quedar-se en l'Estat que els rep, perquè les causes econòmiques no constitueixen un motiu pel qual se'ls pugui atorgar l'estatut de refugiats o asilats³.

Deixant doncs de banda la migració, hem de destacar que el problema dels refugiats es va aguditzar al llarg del segle XX, cada vegada que es produïen grans convulsions en l'esfera internacional. Sense cap ànim d'exhaustivitat, podem esmentar als anys vint els russos que fugien de la revolució soviètica; en els trenta i part dels quaranta els perseguits pels nazis i els feixistes; en els anys quaranta i part dels cinquanta els perseguits com a conseqüència de la Segona Guerra Mundial; en els seixanta i part dels setanta, el procés de descolonització va generar també nombrosos refugiats; i en els anys vuitanta i noranta van predominar els protagonitzats pels que podríem anomenar desheretats del planeta, és a dir, els desplaçats per les guerres, la fam, i la misèria que es van estendre gairebé indiscriminadament per tots els continents⁴.

Avui però són moltes les causes o motius pels quals es produeixen aquests desplaçaments de la població, a diferència de fa unes dècades on predominava l'asil polític, una protecció individual que es fa efectiva a través de l'asil i que s'oferia a les persones que fugien del seu país d'origen per temor a ser perseguits.

¹ Pisani, E. *Asilo, inmigración, migraciones*. El País, 11 de febrer de 1993, p. 13.

² Martín Arribas, J. (2000). *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo* (1ª ed.). Universidad de Burgos: Dykinson S.L., p. 26.

³ Vegis apartat 2.2.2 B del Treball on s'analitza què s'entén per mandat d'asil.

⁴ Martín Arribas, J., op. cit. p. 27.

En una primera aproximació, podem dir que l'asil constitueix una manifestació de la sobirania de l'Estat que acull en el seu territori als estrangers que, per persecució, el sol·liciten. Per tant, es tradueix com un interès de protecció davant el desempara i constitueix una manifestació estatal de solidaritat amb el perseguit que la resta d'Estats han de respectar i que no s'ha de considerar com un acte inamistós. Aquest plantejament es troba reconegut per la Declaració sobre l'asil territorial, Resolució 2312 (XXII), adoptada per la ACNUR el 14 de desembre de 1967.

Així mateix, tal i com adverteix DIEZ DE VELASCO⁵, els Estats estan obligats a respectar els drets humans però hi ha ocasions en les quals les persones es troben en situacions en les que es veuen amenaçades les seves vides o llibertats per causes diverses. En aquests casos, l'Estat pot exercir algunes competències per ajudar a aquestes persones.

En concret, per asil hem d'entendre la protecció que un Estat ofereix a persones que no en són nacionals la vida o llibertat dels quals estan en perill per actes, amenaces o persecucions de les autoritats d'un altre Estat, inclòs per persones o multituds que hagin escapat al control de dites autoritats.

Amb l'adopció i entrada en vigor de la Convenció Estatal de Ginebra, de 28 de juny de 1951, i el Protocol de Nova York, de 31 de gener de 1967, sobre l'estatut dels refugiats, el refugi es va unir a l'asil com a forma de protecció dispensada a qui reunís la condició de refugiat⁶.

Com succeeix amb els demandants d'asil, els refugiats són persones també especialment vulnerables però que formen grups humans diferenciats pel fet que es troben amb obstacles greus i específics, tant de tipus social com jurídic, que els impedeixen ostentar en les seves societats un àmbit de titularitat de drets amb l'amplitud i profunditat equivalents als de la resta dels ciutadans i, en qualsevol cas, adequats al que exigeix el respecte de la dignitat pròpia d'una persona en la seva situació⁷.

En l'actualitat, la Unió Europea s'ha d'enfrontar a una "Crisi de Refugiats" en el Mediterrani, protagonitzada per persones que fugen de la guerra de Síria, de la violència de l'Estat Islàmic i d'altres conflictes bèl·lics (sirians, kurds, iraquians, afganesos, etc.), amb l'esperança d'arribar a les costes d'Itàlia o Grècia. A causa d'això, Grècia i Itàlia han patit una afluència massiva de demandants d'asil que no poden gestionar per si sols, provocant així un col·lapse en els seus respectius sistemes d'asil i a Europa.

⁵ Díez de Velasco Vallejo, M. (2013). *Instituciones de derecho internacional público* (18ª ed.). Madrid: Tecnos, p. 636.

⁶ Orihuela Calatayud, E (2004). Asilo y Refugiados: ¿Solidaridad o Seguridad?. *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia., nº 22, pp. 189-222.

⁷ Mariño Menéndez, F., i Fernández Liesa, C. (2001). La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales-Subdirección General de Publicaciones, pp. 21-22.

Dit això, amb el present treball ens hem plantejat la següent qüestió: Estem davant d'una "Crisi dels Refugiats"⁸ o, més aviat, es tracta d'una "crisi d'acció" per part de la Unió Europea?. Per respondre a aquesta qüestió, pretenc analitzar la "Crisi dels Refugiats", un afer que afecta de ple a la Unió Europea i respecte a la qual intentaré donar una resposta per la seva solució.

El treball s'estructura en tres blocs. El primer es dedica al marc general de la regulació del dret d'asil. En concret, hi analitzarem quina és la normativa internacional i comunitària que regula aquesta figura jurídica; posteriorment, exposarem el concepte i els requisits per tal que un país sigui considerat "lloc segur", a la llum de la jurisprudència del TEDH i del TJUE. Finalment, en aquest primer bloc també examinarem quina és la normativa, tant internacional com a nivell de la UE, que regula els rescats en el mar.

El segon bloc es dedica pròpiament a la gestió de la crisi dels refugiats i les respostes que hi ha donat i hi dona la Unió Europea. Analitzarem com ha afectat als Estats membres aquesta arribada massiva de demandants d'asil -de tanta transcendència que l'opinió pública l'ha anomenat "crisi dels refugiats". Per tal d'estructurar l'anàlisi, hem considerat adient fer una introducció en què es determina, a partir de gràfiques, taules i mapes, quin és l'abast d'aquesta crisi i per què uns Estats membres s'han vist més afectats que altres per aquesta aflluència de persones. Posteriorment, examinarem com aquesta circumstància ha posat en perill l'espai Schengen i quins són els mecanismes que contempla el Codi de Fronteres Schengen per restablir de manera temporal els controls fronterers. Seguidament, examinarem el sistema de quotes, instaurat a partir de dues Decisions adoptades pel Consell de la UE, tot intentant explicar per quins motius aquest sistema ha fallat. Per fi, analitzarem l'Acord que la UE ha arribat amb Turquia.

Finalment, a les conclusions es proposaran algunes solucions per tal de resoldre la Crisi dels Refugiats, sempre tenint present les dificultats derivades del fet que gran part dels Estats membres no reconeixen com a refugiats els sirians que s'han desplaçat fins el nostre territori.

⁸ Mot utilitzat per referir-se a l'aflluència massiva de demandants de refugiats que arriben als Estats membres de la Unió Europea. Garcia, F. (27 de novembre de 2015). Els experts veuen la crisi de refugiats com un repte "existencial" per a la UE. *La Vanguardia*. Recuperat de: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20151127/30418447378/experts-crisi-refugiats-repte-ue.html> [Consulta: 2/03/2016].

II. MARC GENERAL DE LA REGULACIÓ DEL DRET D'ASIL

Com he assenyalat de manera general, en la introducció, el dret d'asil es troba protegit en el dret internacional, el regional i el nacional (en el qual no entrarem, però convé destacar que cada Estat té un dret d'asil propi en la seva legislació nacional).

En aquest primer bloc del treball analitzaré quina és la normativa que protegeix i regula aquest dret. Per fer això, en primer lloc, examinaré quina és la normativa que regula aquesta figura jurídica a nivell internacional. En segon lloc, analitzaré com està regulada a nivell europeu. En concret, estudiarem quina és la funció del Consell d'Europa en aquest àmbit, i, per altra banda, analitzarem la competència que té la Unió Europea en el Dret d'asil. En tercer lloc, analitzaré quin és el concepte de "lloc segur". I, per últim, estudiaré quina és la normativa internacional i de la Unió Europea que regula els recats al mar.

2.1. Nivell Internacional

El punt de partida per considerar l'asil és la ja citada Convenció de Ginebra de 1951, juntament amb el Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut dels Refugiats. Aquestes normes han estat signades per tots els Estats membres de la UE i vinculen a tots ells.

La definició del concepte de refugiat la trobem establerta en l'art. 1, A) de la Convenció de Ginebra, la qual estableix que es considerarà com a tal a qualsevol persona que:

"...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

D'aquesta manera, podem observar com únicament podran ser considerats com a refugiats les persones que tinguin fundats temors de ser perseguits per motius de raça, religió, nacionalitat o que pertanyin a un determinat grup social o opinions polítiques⁹

Tanmateix, no podem entendre aquesta figura internacional sense el principi *non-refoulement* (no devolució), el qual és la pedra angular de la protecció dels refugiats. En concret, aquest principi està previst en l'art. 33.1 de la Convenció de Ginebra de 1951 i ve a dir el següent:

"Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por"

⁹ Continuarem amb el concepte de refugiat en el següent apartat on analitzarem com està regulat el dret d'asil a nivell europeu.

causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Ara bé, d'acord amb el Dret Internacional dels drets humans, el principi de no devolució va més enllà de l'art. 33.1 de la Convenció de Ginebra de 1951, perquè les obligacions de no devolució deriven també de l'art. 3 de la Convenció de Nacions Unides contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumanes o degradants, així com del Dret Internacional general¹⁰. D'altra banda hem de remarcar que aquest principi s'aplica tant en el país d'origen com en qualsevol altre país on el refugiat es pogués enfrontar a una persecució. En concret, estem parlant del país de trànsit o tercer país (aquests conceptes els tractarem amb més profunditat en l'apartat 2.3 del Treball). De moment direm que hem d'entendre per país de trànsit l'Estat per on un sol·licitant d'asil ha passat i podria haver demanat asil.

A banda d'això, hem de fer una referència a la Declaració Universal de Drets Humans¹¹, la qual assenyala el següent:

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

No obstant, d'aquest article no se'n dedueix un dret individual pel sol·licitant d'asil, ja que només fa referència a la possibilitat de buscar i de gaudir de l'asil, però en cap cas estableix l'obligació que se li concedeixi o que tingui el dret a obtenir-lo. En aquest sentit, no existeix un dret humà a obtenir l'asil, sinó que és l'Estat sobirà qui ha de decidir sobre el reconeixement de la concessió de la protecció internacional. Seguidament, l'article estableix dues excepcions: per una banda, una consistent en què no podrà sol·licitar l'asil qui tingui pendent una acció judicial que s'hagi originat per delictes comuns. I, per altra banda, tampoc el podran sol·licitar les persones que hagin realitzat actes que vulnerin els propòsits i els principis de les Nacions Unides.

¹⁰ ACNUR. (2007). *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 i de su Protocolo de 1967*. Recuperat de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>. [Consulta: 5 març 2016]

¹¹ Declaració Universal dels Drets Humans, adoptada i proclamada per la 183^a Assemblea General de la Organització de les Nacions Unides.

2.2. Nivell europeu

2.2.1. El Consell d'Europa i el Conveni Europeu de Drets Humans.

El Consell d'Europa és una organització internacional que es va crear després de la Segona Guerra Mundial per tal d'unir als Estats d'Europa i promoure l'Estat de dret, la democràcia, els drets humans i el desenvolupament social. Amb aquest fi es va adoptar el Conveni Europeu de Drets Humans¹² el 1950. El TEDH es va instituir en virtut de l'art. 19 del CEDH per tal d'assegurar el compliment pels Estats de les obligacions que els imposa el Conveni. Per això, el TEDH és l'encarregat d'examinar les queixes presentades per persones físiques, grups de particulars, organitzacions no governamentals i persones jurídiques que al·leguin vulneracions del Conveni. Actualment, el Consell d'Europa està format per 47 Estats membres, dels quals, 28 són també els membres de la UE. Convé remarcar que, exceptuant algunes disposicions concretes, no és necessari que els demandants davant el TEDH siguin ciutadans o residents legals d'un d'aquests Estats membres¹³.

L'art. 1 del CEDH obliga als Estats a reconèixer que tots els drets del Conveni són aplicables a “tota persona sota la seva jurisdicció”. En aquest sentit, també s'inclouen els estrangers. En determinats casos, el concepte de jurisdicció es pot ampliar més enllà del territori d'un Estat¹⁴. En virtut del seu art. 1, un Estat que sigui part en el CEDH serà responsable de tots els actes i omissions dels seus òrgans, independentment de si aquests són conseqüència del Dret intern o de la necessitat de complir obligacions jurídiques internacionals. Així doncs, els Estats tenen l'obligació internacional de garantir que els seus funcionaris compleixen el CEDH. Tots els Estats membres del Consell d'Europa ja han incorporat el CEDH a la seva legislació nacional o l'apliquen de manera efectiva. En aquest sentit, els seus jutges i funcionaris han d'actuar d'acord amb les disposicions del Conveni¹⁵.

Per altra banda, l'art. 13 del CEDH, obliga als Estats a concedir un recurs efectiu davant una instància nacional a qualsevol persona que li hagin vulnerat els drets o les llibertats reconegudes en el Conveni. Aquest principi de subsidiarietat assigna als Estats la responsabilitat primordial de garantir el compliment dels deures que imposa el CEDH, i deixa com a última instància el recurs davant el TEDH. D'aquesta manera a Espanya, en el cas que a una persona no se li permetés

¹² Conveni Europeu de Drets Humans, de 4 de novembre de 1950. (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979, pàg. 23564 a 23570).

¹³ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración* (2 ed.). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE, p. 18.

¹⁴ Un exemple de l'ampliació de la jurisdicció seria el Cas Hirsi Jamaa on el TEDH va determinar que Itàlia havia de complir amb les disposicions del CEDH encara que els sol·licitants d'asil es trobessin en alta mar (Aquesta sentència l'analtzarem en l'apartat següent: Concepte de “Lloc segur”).

¹⁵ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014). Op. cit., p. 18.

sol·licitar l'asil, en primer lloc tindria un termini de 20 dies per presentar un recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional degut a la vulneració del dret d'asil, el qual, és un dels drets humans que preveu la Constitució espanyola (13.4). I, en el cas que el Tribunal Constitucional li desestimés el recurs i, per tant, una vegada esgotats els recursos judicials interns (un dels requisits necessaris per admetre el recurs (art. 35.1 del CEDH), llavors tindria un termini de sis mesos, des de la decisió ferma adoptada per la més alta jurisdicció interna competent, per presentar la demanda davant el Tribunal Europeu de Drets Humans (art. 47 del Reglament del TEDH¹⁶).

Tanmateix, en el CEDH no es reconeix el dret d'asil de forma expressa. Tot i així, rebutjar a una persona, ja sigui a la frontera o en qualsevol altre lloc de la jurisdicció de l'Estat, posant-lo en risc de tortura o altres tractes o penes inhumanes o degradants, està prohibit per l'art. 3 del CEDH. En casos extrems, l'allunyament, l'expulsió o l'extradició també pot plantejar problemes per vulnerar l'art. 2 del CEDH, que protegeix el dret a la vida. D'aquesta manera, podríem dir que el TEDH, de forma indirecta, protegint els drets humans que contempla el CEDH, ha establert tot un seguit de jurisprudència sobre els sol·licitants de protecció internacional, la qual, serà vinculant als Estats membres de la Unió Europea, perquè, com hem esmentat, aquests vint-i-vuit Estats també formen part del Conveni.

Per aquest motiu, en els següents apartats, ens referirem a la jurisprudència del TEDH, juntament amb la del TJUE¹⁷, per tal de determinar com està delimitada i regulada la protecció dels sol·licitants de protecció d'asil a la Unió Europea.

2.2.2. La Unió Europea i el dret d'asil

A) Normativa de la Unió Europea

En el marc de la Unió Europea, a partir del Tractat d'Amsterdam, es va produir una parcial "comunitarització" del Títol sobre la cooperació en els assumpte de justícia i interior. En concret, amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, es va incloure l'espai de llibertat, seguretat i justícia, el qual, es va ordenar amb els següents paràmetres: la creació d'un nou títol en el Tractat de la CE sobre "visats, asil, immigració i altres polítiques relacionades amb la lliure circulació de persones" que comunitaritzava certs aspectes de la cooperació en assumptes de justícia i interior,

¹⁶ Article del reglament del TEDH modificat per: European Court of Human Rights. (2016). Artículo 47_Contenido de una demanda individual. Recuperat de: http://www.echr.coe.int/Documents/Rule_47_SPA.pdf [Consulta:18 d'abril 2016]

¹⁷ Respecte al Tribunal de Justícia de la Unió Europea, sempre ens referirem a aquest Tribunal amb les sigles "TJUE", encara que, fins el desembre del 2009 s'anomenés Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

el manteniment de la cooperació policial i judicial en matèria penal, i la incorporació, dins de la Unió Europea, del cabal comunitari de Schengen¹⁸.

La instauració d'un Títol IV del TCE va significar que certes polítiques comunes sobre el dret d'asil i immigració van sortir de l'esfera intergovernamental que representava el Tercer Pilar, per incorporar-se al Dret comunitari a través de la seva inserció en el TCE, és a dir, en el primer pilar. A partir d'aquest moment el Títol IV del TUE es va reduir a les "Disposicions relatives a la cooperació policial i judicial en matèria penal", centrant-se en els aspectes relatius a la seguretat en la seva vessant policial i judicial. En concret es tractava de fer front, a través d'una estreta cooperació, a la delinqüència, organitzada o no, al terrorisme, la trata d'éssers humans, el tràfic de drogues i d'armes, la corrupció i el frau. D'aquesta manera, a partir del TA les noves competències comunitàries no es relacionaven només amb la lliure circulació de persones, com a mesures complementàries d'aquesta, sinó que totes elles tenien com a fi l'establiment d'un "espai de Llibertat, Seguretat i Justícia" i algunes s'entenen independentment de la lliure circulació de persones¹⁹.

Tanmateix, Regne Unit, Irlanda i Dinamarca mantenien posició especial en aquest àmbit. Els tres, en virtut de Protocols incorporats en el Tractat d'Amsterdam, estaven exclosos de l'aplicació del Títol IV del TCE. D'aquesta manera es va consagrar institucionalment la visió que aquests Estats mantenien sobre la lliure circulació de persones en l'interior de la UE²⁰.

El Regne Unit i Irlanda romanien aliats al desenvolupament del Títol IV del TCE i no estaven vinculats per les seves disposicions ni per les mesures aprovades a partir d'elles, així com tampoc per les resolucions del TJUE que les interpreten²¹. Ara bé, en qualsevol moment podien manifestar la seva voluntat de participar en l'adopció i aplicació d'una mesura proposada, o acceptar un acte normatiu en vigor (art. 3 i 4 del Protocol).

Pel que fa a Dinamarca, la seva situació era més complexa, sobretot pel fet que era un Estat membre del cabal comunitari de Schengen abans de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. En aquest sentit, encara que tingui un règim similar al del Regne Unit i Irlanda, en relació al Títol IV del TCE, no pot desentendre's de les obligacions assumides en aquell fòrum, fins hi tot, ni tant sols quan aquestes es transformen en disposicions comunitàries determinades. Per altra banda, qualsevol decisió sobre l'espai Schengen que es prengui fent ús d'aquest Títol IV es sotmetrà a la

¹⁸ Abellan Honrubia, V., Vilà Costa, B. i Olesti Rayo, A. (2011). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo* (6a ed.). Barcelona: Ariel Derecho, p. 307.

¹⁹ Claro Quintáns, I. (2006). La configuración de una política común de inmigración y asilo en la Unión Europea. *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 69, setembre-desembre 2006, p. 138-139.

²⁰ Claro Quintáns, I. (2006). op. cit., p. 139-140.

²¹ Arts. 1 i 2 del Protocol sobre la posició del Regne Unit i d'Irlanda.

decisió de Dinamarca, que en cas de ser acceptada serà una “obligació de Dret internacional” entre Dinamarca i els restants Estats membres.

Més endavant, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, l'estructura dels tres pilars va desaparèixer i es va crear una nova organització internacional, la Unió Europea, la qual, va substituir a la Comunitat Europea i als àmbits relatius a la cooperació intergovernamental. A aquesta nova organització se li van atribuir competències exclusives i compartides entre els Estats membres i la Unió. En concret, dins de les competències compartides l'art. 4 del TFUE fa menció a “l'espai de llibertat, seguretat i justícia”. En aquest sentit, a partir del Tractat de Lisboa, la Unió Europea té, en matèria de competències, les que corresponien a la cooperació intergovernamental sobre la cooperació policial i judicial en matèria penal. A més a més, el Títol IV del Tractat de la Comunitat Europea es deia “Visats, asil, immigració i altres polítiques relatives a la lliure circulació de persones” va passar a anomenar-se “Polítiques sobre controls en les fronteres, asil i immigració”. D'aquesta manera, es va incrementar la capacitat de decisió de les institucions de la Unió Europea²².

Malgrat la reforma que va comportar el Tractat de Lisboa, s'ha continuat respectant la posició especial dels països anteriorment esmentats. En concret, aquestes posicions especials que mantenen Regne Unit, Irlanda i Dinamarca es continuen contemplant, respectivament, en els Protocols n° 21²³ i 22²⁴ del TFUE.

A partir del Tractat de Lisboa, la creació de l'espai de llibertat, seguretat i justícia té les següents finalitats (art. 67 del TFUE):

- 1) Garantir l'absència de controls de les persones en les fronteres interiors i desenvolupar una política comuna d'asil, immigració i control de les fronteres exteriors basada en la solidaritat entre els Estats membres i que sigui equitativa respecte dels nacionals de tercers països.
- 2) Garantir un nivell elevat de seguretat mitjançant mesures de prevenció de la delinqüència, el racisme i la xenofòbia i de lluita en contra d'ells, mesures de coordinació i cooperació entre autoritat policials i judicials i altres autoritats competents, així com mitjançant el reconeixement mutu de les resolucions judicials en matèria penal i, si és necessari, a través de l'aproximació de les legislacions penals.
- 3) Facilitar la tutela judicial, garantint en especial el principi de reconeixement mutu de les resolucions judicials i extrajudicials en matèria civil.

²² Abellan Honrubia, V., Vilà Costa, B. i Olesti Rayo, A. (2011). op. cit., pp. 307-309.

²³ TFUE. Protocol n° 21, sobre la posició de Regne Unit i Irlanda respecte a l'espai de llibertat, seguretat i justícia, pp.249-252.

²⁴ TFUE. Protocol n°22 sobre la posició de Dinamarca, pp. 253-257.

D'aquesta manera, a partir del Tractat de Lisboa, aquest “Espai de llibertat, seguretat i justícia” es va passar a configurar a partir de tres components: 1) les polítiques sobre el control de les fronteres, de l'asil i de la immigració; 2) cooperació judicial en matèria civil i penal; 3) cooperació policial. Tot i així, nosaltres centrarem aquest apartat en el primer component, “les polítiques sobre control de fronteres, asil i immigració.

Respecte a això, en els arts. 77 a 80 del TFUE es desenvolupa el contingut de la política de control de fronteres, asil i immigració de la UE. Aquesta s'ha de regir en tot moment pel principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre Estats membres.

L'art. 78 del TFUE estableix que la Unió ha d'oferir un estatut apropiat a tot nacional d'un tercer país que necessiti protecció internacional. Segons aquest precepte, la política d'asil de la UE ha d'ajustar-se a la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 i al Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut dels Refugiats, així com a la resta de tractats pertinents. Actualment la UE, per tal de desenvolupar l'art. 78 del TFUE, ha adoptat tot un seguit d'actes en forma de Directives i Reglaments que estableixen una sèrie de requisits i criteris d'actuació mínims per tal de determinar els beneficiaris de les diferents formes de protecció, la competència per conèixer les sol·licituds d'asil presentades i els diversos procediments a seguir en matèria d'asil, protecció subsidiària i protecció temporal. Aquest conjunt de normes configuren el Sistema Europeu Comú d'Asil, el qual va començar a operar l'any 1999 i ha estat modificat i actualitzat. Concretament, les normes comunitàries que el conformen són les que s'analitzaran, breument, a continuació.

En primer lloc, hi ha la Directiva 2001/55/CE²⁵ del Consell de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida.

Directiva	Data de transposició	Estats que no l'han transposat	Estats no vinculats
2001/55/CE	31.12.2002	-	Dinamarca

Respecte a aquesta Directiva, d'acord amb el seu art. 2.a), s'entén per protecció temporal aquell procediment excepcional a través del qual s'intenta garantir la protecció immediata i amb caràcter temporal en casos d'afluència massiva o imminència d'afluència massiva de persones desplaçades procedents de tercers països que no poden tornar a entrar en el seu país d'origen²⁶. La protecció

²⁵ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a las normes mínimes per la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. (DO L núm. 212, 07-08-2001, pàg. 002 – 012).

²⁶ El terme “arribada d'un gran número de persones desplaçades” és indeterminat. Davant això, la proposta de la Comissió de 24.05.2000 intenta acotar aquest terme establint que tal expressió requereix l'afluència

temporal s'aplica especialment en aquells casos en els quals el sistema d'asil corre el risc de no poder gestionar aquest flux massiu de persones. No obstant, no ens estendrem més respecte a aquesta directiva perquè la tractarem més endavant. Tot i així, és important destacar el fet que Dinamarca és l'únic Estat que no es troba vinculat a l'esmentada directiva perquè, com hem assenyalat anteriorment, gaudeix d'una posició especial envers a "l'Espai de llibertat, seguretat i justícia".

En segon lloc, tenim la Directiva 2011/95/UE²⁷ del PE i del Consell, per la qual s'estableixen normes relatives als requisits pel reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, un estatut uniforme pels refugiats o per les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida (deroga i refon la Directiva del Consell 2004/83 de 29 d'abril de 2004).

Directiva	Data de transposició	Estats que no l'han transposat	Estats no vinculats
2011/95/CE del PE i del Consell	21/12/2013	-	Dinamarca, Irlanda i Regne Unit

Com es pot observar en la taula, els únics Estats membres de la Unió Europea que no estan vinculats a l'esmentada Directiva són Dinamarca, Irlanda i Regne Unit. Això és degut a la ja esmentada posició especial que mantenen aquests tres països respecte a l'espai de seguretat, llibertat i justícia.

En tercer lloc, hi ha la Directiva 2013/32/UE²⁸ del PE i del Consell de 26 de juny de 2013 sobre procediments comuns per la concessió o la retirada de la protecció internacional (deroga i refon la Directiva del Consell 2005/85 de 1 de desembre de 2005).

Directiva	Data de transposició	Estats que no l'han transposat	Estats no vinculats
2013/32/UE, del PE i del Consell	20/07/2015 20/07/2018	Bèlgica, Alemanya i Eslovènia	Dinamarca, Irlanda i Regne Unit

d'un número de persones substancial provinents d'un mateix país o àrea geogràfica, incloent també l'arribada gradual de sol·licitants d'asil de diversos països, de tal forma que es produeixi un col·lapse del sistema regular d'asil. (COM (2000) 303 final, 2000/0127 (CNS). Recuperat de <<http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2000-303.pdf>> [Consulta: 21 abril 2016])

²⁷ Directiva 2011/95/UE del PE i del Consell de 13 de desembre de 2011 per la qual s'estableixen normes relatives als requisits pel reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme pels refugiats o per les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida. (DO L núm. 337, 20-12-2011, pàg. 9-26).

²⁸ Directiva 2013/32/UE del PE i del Consell de 26 de juny de 2013 sobre procediments comuns per la concessió o la retirada de la protecció i internacional. (DO L núm. 180, 29-6-2013, pàg. 60-95).

Abans de res, hem de remarcar que aquesta Directiva conté dos períodes de transposició: Un primer, el qual va finalitzar el 20 de juliol de 2015. I un segon període (fins el 20 de juliol de 2018) per posar en vigor les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per complir lo establert en l'art. 31, apartat 3, 4 i 5.

El segon període és el més important de la reforma perquè el compliment dels apartats 3, 4 i 5 de l'art. 31 són uns elements imprescindibles per tal que el procediment d'examen en primera instància de cada sol·licitud de protecció internacional tingui el mateix període màxim per emetre la decisió. En concret ens estem referint a l'apartat 3 de l'art. 31 el qual estableix que els Estats membres hauran de procurar que el procediment acabi en el termini de sis mesos a partir de la presentació de la sol·licitud. Tot i així, els Estats membres podran ampliar el termini per un període que no podrà excedir als nou mesos quan: *“a) es plantegin qüestions complexes de fet i/o de Dret; b) un gran nombre de nacionals de tercers països i apàtrides sol·licitin simultàniament la protecció internacional, dificultant així concloure el procediment en el termini establert; c) el retràs pugui imputar-se clarament a l'incompliment per part del sol·licitant de les obligacions que l'incumbeixen en virtut de l'art. 13”*.

Aquí hem d'assenyalar la segona circumstància (b) en la qual podem observar com, quan un gran nombre de nacionals de tercers països sol·licitin simultàniament la protecció internacional, es permet que s'allargui el termini per un màxim de tres mesos quan sigui necessari per garantir un examen adequat i complet de la sol·licitud. En aquest sentit, aquesta seria la circumstància que es dona en l'actualitat, doncs països com Grècia i Itàlia, han rebut moltes sol·licituds de protecció internacional de forma simultània, la qual cosa ha posat en perill els seus respectius sistemes d'asil i, per tant, podrien aplicar aquesta excepció que preveu la llei.

A més a més, els Estats membres també podran posposar la conclusió del procediment d'examen quan no es pugui esperar raonablement que l'autoritat decisòria adopti una resolució en els terminis establerts en l'apartat 3 a causa d'una situació incerta al país d'origen que s'espera sigui temporal (31.4). En aquest cas, els Estats membres podran: a) revisar la situació en dit país d'origen cada sis mesos com a mínim; b) informaran en un termini raonable als sol·licitants interessats sobre els motius de l'aplaçament; c) informaran en un termini raonable a la Comissió de l'aplaçament dels procediments corresponents a aquest país d'origen. Respecte a aquesta posposició que es permet als Estats membres, hem de dir que és més ambigua que l'anterior perquè contempla la possibilitat que els Estats membres puguin allargar de forma indefinida l'emissió de la decisió final corresponent fins que aquesta “situació incerta” en el país d'origen canviï. Aquest seria el cas, per exemple, dels nacionals de Eritrea, on la independència d'Etiòpia només ha portat tot un seguit de dictadures, guerres i penyalitats, així com també seria el cas dels nacionals d'Etiòpia, un país víctima de la sequera i que està sotmesa a conflictes interns, guerres i penyalitats i presència de milícies armades en els països limítrofs.

Tanmateix, els Estats membres hauran de concloure el procediment d'examen en un termini màxim de vint-i-un mesos a partir del moment de presentació de la sol·licitud. D'aquesta manera, aquest procediment d'examen, encara que es donés alguna de les circumstàncies que contemplen els apartats 3 i 4, mai podrà ser superior als vint-i-un mesos a partir del moment de presentació de la sol·licitud.

Dit això, com es pot observar en la taula, Bèlgica, Alemanya i Eslovènia no han complert amb el primer període de transposició i, per tant, no han canviat les seves respectives normes internes per tal d'adaptar-les als procediments comuns per la concessió o la retirada de la protecció internacional. Les directives fins que no entren en vigor no són directament aplicables pels Estats Membres. No obstant, això no implica que durant el termini establert a la Directiva per la seva transposició no produeixi cap mena d'efecte jurídic, és a dir, una vegada s'ha dictat la directiva, l'obligació de transposició que té l'Estat membre destinatari neix en el moment en què entra en vigor aquesta o es notifica. Per tant, des d'aquest moment l'Estat membre corresponent, no podrà dictar cap mena de disposició que sigui contrària a la Directiva i, a la vegada, tindrà l'obligació de transposar-la dins del període de transposició que es prevegi (Aquesta circumstància l'analitzarem a continuació conjuntament amb la Directiva 2013/33/UE, la qual, com podem observar en la taula, no ha sigut transposada per Alemanya i Grècia).

En quart lloc, hi ha la Directiva 2013/33/UE²⁹ del PE i del Consell de 26 de juny de 2013 per la qual s'aproven les normes per l'acolliment dels sol·licitants de protecció internacional (deroga i refon el text de la Directiva del Consell de 2003/9 de 27 de gener de 2003).

Directiva	Data de transposició	Estats que no l'han transposat	Estats no vinculats
2013/33/UE, del PE i del Consell	20/07/2015	Alemanya i Grècia	Dinamarca, Irlanda i Regne Unit

Com es pot observar, aquesta Directiva tampoc ha sigut transposada per Alemanya i Grècia. Tanmateix, convé remarcar que aquesta norma comunitària suposa l'establiment d'unes normes mínimes d'acollida, i, per aquest motiu, amb l'excepció de Grècia, el fet que aquests Estats no hagin adaptat les seves respectives lleis internes a la citada Directiva no significa que no contempli un règim d'acollida adequat i òptim pels sol·licitants d'asil. En aquest sentit, convé destacar que Alemanya és un dels Estats membres de la UE on l'atur és més baix i les prestacions socials són més àmplies respecte a altres Estats Membres. Això és degut a que el nivell de riquesa entre els

²⁹ Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la que s'aproven normes per l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. (DO L núm. 180, 29-6-2013, pàg. 96-116).

Estats membres és molt diferent (sobretot entre els països del Nord i els del Sud³⁰). D'aquesta manera, en el cas que a un sol·licitant d'asil se li atorgués la protecció internacional en un d'aquests Estats, encara que en aquests no s'hagi transposat la Directiva, gaudiran d'unes prestacions socials que segurament seran molt més beneficioses que altres Estats que l'hagin transposat (com seria el cas d'Espanya o Itàlia).

En el supòsit en què la Directiva no es transposi o no s'adapti a la legislació interna, dins del termini establert per la mateixa, es podria arribar a la situació en la qual si l'Estat no compleix amb tals obligacions, s'estaria aplicant un dret contrari a la mateixa Directiva. En aquest sentit, el Tribunal de Justícia ha construït tota una jurisprudència per tal de determinar què succeeix en aquests casos. Concretament ha determinat que en cas que l'Estat no compleixi amb la seva obligació de transposició, es reconeix als particulars el poder d'invocar el dret reconegut a la directiva davant dels Tribunals de l'Estat Membre, i per altra banda, permet responsabilitzar l'Estat que incompleixi dels danys ocasionats pel retard en la transposició de la directiva.

En primer lloc, respecte a l'efecte directe, és un dels principis més importants del Dret europeu junt amb el principi de primacia del dret comunitari. El principi d'efecte directe va ser consagrat per primer cop per la sentència del Tribunal de Justícia *Van Gend en Loos* del 5 de febrer de 1963³¹. En aquesta sentència el Tribunal declara que el Dret europeu no només atribueix obligacions als Estats membres sinó que també reconeix drets als particulars. En aquest sentit, el Tribunal de Justícia va concloure afirmant que si un precepte és clar, precís (és a dir, la norma no pot expressar-se de forma ambigua) i incondicional (és a dir, que no sigui necessari l'adopció de cap tipus d'acte per la seva aplicació en el dret intern), aquest tindrà eficàcia directe en el sentit que podrà ser invocada pels particulars enfront l'Estat en els seus tribunals nacionals. D'aquesta forma, el nacional sirià podrà oposar front els tribunals nacionals dels Estats membres la falta de transposició d'una Directiva, sempre i quan, la seva reclamació faci referència a un precepte concret d'una Directiva que sigui clar, precís i incondicional i li atorgui un dret o drets identificables i subjectius.

En quan a la segona possibilitat mencionada, és a dir, responsabilitzar als Estats incomplidors dels danys ocasionats pel retard en la transposició del dret comunitari, el Tribunal va entendre que aquesta responsabilitat existirà si l'incompliment és atribuïble al legislador nacional. Segons el Tribunal de Justícia, qualsevol incompliment de l'ordenament comunitari pot atorgar drets als particulars per aquesta infracció. D'aquesta forma s'intenta donar virtualitat al principi d'efecte útil. Principalment, s'estableix el principi de responsabilitat dels Estats per l'incompliment del dret comunitari, concretament, i en relació amb el cas present, per no transposició a temps de les

³⁰ Respecte a aquesta diferència de riquesa que existeix a la Unió Europea, ho tractarem amb profunditat més endavant.

³¹ Sentència TJCE, de 5 de febrer de 1963, assumpte 26/62, *Van Gend and Loos*.

Directives. D'acord amb aquest principi, els particulars que es vegin afectats com a conseqüència d'aquest incompliment, tenen un dret front l'Estat per reclamar els danys que tal perjudici els hi ha causat. Aquest principi (així com el d'efecte directe) no es troba recollit i regulat al Tractat. L'únic article que dona peu a tot aquest desenvolupament és el 4.3 TUE que estableix el principi de cooperació deslleial. En virtut d'aquest principi, els Estats es comprometen a cooperar en la consecució dels objectius de l'ordenament comunitari així com a abstenir-se d'adoptar normes contraries a aquest ordenament.

Francovich³² és la sentència que estableix el principi de responsabilitat dels Estats per incompliment del dret comunitari. S'afirma que tal principi deriva de l'art. 4.3 TUE (anterior art. 6 CEE). No obstant, com que no hi ha un sistema de responsabilitat europea harmonitzat, el Tribunal de Justícia determina que per fer efectiva aquesta responsabilitat, el particular ha d'utilitzar les vies d'indemnització nacional internes. A més a més, per tal que existeixi aquesta responsabilitat es requereix que concorrin tres requisits³³ (aquests requisits són diferents als de la sentència Francovich, però són els que s'han consolidat i regeixen actualment).

Per tant, passada la data de transposició, en el cas que algun Estat membre no transposés una directiva (Bèlgica, Alemanya i Eslovènia, en el cas de la Directiva 2013/32/UE; i Alemanya i Grècia, en el cas de la Directiva 2013/33/UE) no podria dictar cap mena de disposició contrària a aquesta directiva, i a més, tal com hem dit, el particular podria exigir el compliment d'aquesta davant dels Tribunals nacionals (sempre i quan la disposició concreta de la Directiva complís amb els requisits necessaris per tenir efecte directe), i per altra banda, l'Estat membre que no hagués transposat es podria fer responsable dels danys que es poguessin produir com a conseqüència de la no transposició de la mateixa.

En cinquè lloc, aquest sistema comú està compost pel Reglament (UE) n° 604/2013³⁴ del PE i del Consell de 26 de juny de 2013,- anomenat Reglament de Dublín- pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentat en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida (deroga i refon el Reglament del Consell 343/2003 de 18 de febrer de 2003). Aquesta norma comunitària, al ser un Reglament, és d'aplicació obligatòria per tots els Estats membres de la Unió Europea (menys Dinamarca, Regne Unit i Irlanda que no s'hi torben vinculat pels

³² STJCE, de 19 de novembre de 1991, en els assumptes C-6/90 i 9/90, Francovich.

³³ Aquests requisits són: a) que la normativa jurídica violada tingui per objecte conferir drets als particulars; b) que la violació estigui suficientment caracteritzada; i c) que existeixi una relació de causalitat directe entre la infracció de l'obligació que té l'estat i el dany sofert per les víctimes.

³⁴ El Reglament (UE) n° 604/2013 del PE i del Consell de 26 de juny de 2013 pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentat en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida. (DOUE, núm. 180, 29-6-2013, pàg. 31-59).

protocols i articles ja esmentats³⁵) i, per tant, no fa falta cap període de transposició, ja que serà d'aplicació obligatòria des de la data d'entrada en vigor que es prevegi. Deixant de banda la naturalesa d'aquesta norma, convé destacar que a través d'aquesta norma es configura el Dublín III que continua sent la pedra angular per la creació del SECA, ja que atribueix entre els Estats membres la responsabilitat de l'examen de les sol·licituds de protecció internacional.

Seguint les paraules de CLARO QUINTANS³⁶, amb aquest Reglament es confirmen els principis que conformen el sistema i s'introdueixen uns canvis: per una banda, l'internament de sol·licitants, que no pot efectuar-se per l'únic motiu d'haver-se sol·licitat la protecció internacional i, a més a més de ser lo més breu possible, ha d'estar subjecte als principis de necessitat i proporcionalitat. I, per altra banda, s'estableix un mecanisme d'alerta ràpida, capacitat de resposta i gestió de crisis en matèria d'asil que serveixi per prevenir qualsevol deficiència o col·lapse en els sistemes d'asil. A part d'això, també s'estableix un procediment general per la concessió de l'estatut de protecció internacional. En concret, amb aquest procediment, si es determina que un sol·licitant d'asil ha creuat la frontera d'un Estat membre de forma irregular per via terrestre, marítima o aèria, procedent d'un tercer país, l'Estat membre en el que hagi entrat de tal forma serà el responsable de l'examen de la sol·licitud de protecció internacional. Aquesta responsabilitat cessarà 12 mesos després de la data en què s'hagi produït el creuament irregular de fronteres (art. 13.1. Reglament n° 604/2013). Ara bé, aquest seria el procediment general i va ser adoptat sense la previsió que es pogués produir el que està succeint en l'actualitat, on milers de nacionals de tercers països (la major part, sirians i afganesos) estant arribant a alguns Estats membres de la Unió Europea provocant un col·lapse total en els seus sistemes d'asil. Aquesta circumstància excepcional, la continuarem tractant en el segon bloc del treball on analitzarem quines han sigut les respostes de la Unió Europea.

Per altra banda, al mateix any, juntament amb el Reglament de Dublín, es va adoptar el Reglament (UE) n° 603/2013³⁷ del PE i el Consell, de 26 de juny de 2013, relatiu a la creació del sistema "Eurodac" per la comparació de les impressions dactilars per tal de facilitar l'aplicació efectiva del Sistema de Dublín (deroga i refon el Reglament n° 2725/2000, del Consell, de 11 de desembre de 2000). Aquest reglament permet l'accés de les autoritats policials a les bases de dades de la Unió Europea que continguin les impressions dactilars dels sol·licitants d'asil i de les persones

³⁵ Per més informació, vegis els paràgrafs 41 i 42 del Reglament (UE) n° 604/2013.

³⁶ Claro Quintáns, I. (2014). La normativa y las políticas de la Unión Europea sobre inmigración y asilo en 2012-2013. Arango, J., Moya Malapeira, D. y Oliver Alonso, J. (ed.). *Inmigración y emigración. Mitos y realidades* (ed. 2014, p. 235-249). Barcelona: CIDOB. p. 243.

³⁷ Reglament (UE) n° 603/2013 del PE i del Consell, de 26 de juny de 2013, relatiu a la creació del sistema «Eurodac» per la comparació de las impressions dactilars per l'aplicació efectiva del Reglament (UE) n° 604/2013. (DO L núm. 180, 29-06-2013, pàg. 1-30).

que han entrat de forma irregular en l'espai comunitari. Tot i així, només s'ha limitat a certes circumstàncies per prevenir o investigar delictes greus com el terrorisme³⁸.

I, per últim dins del SECA també hi ha el Reglament (UE) n° 516/2014³⁹ del PE i del Consell, de 16 de abril de 2014, a través del qual es crea el Fons d'Asil, Migració i Integració.

Tanmateix, dins de la normativa europea, també hem de fer una especial menció a l'art. 18 de la Carta dels Drets Fonamentals de la UE, el qual garanteix el dret d'asil. Seguidament, també hem de destacar l'art. 19 de la Carta, el qual estableix que ningú podrà ser retornat, expulsat o extraditat a un Estat en el que corri un greu risc de ser sotmès a la pena de mort, a tortura o a altres penes o tractes inhumans o degradants (principi de no devolució).

D'aquesta manera, en virtut del Dret de la UE, qualsevol forma d'expulsió d'acord amb la Directiva sobre retorn (2008/115/CE)⁴⁰ o trasllat d'una persona a un tercer Estat s'ha de realitzar respectant el dret d'asil i el principi de no devolució⁴¹.

B) Què s'entén per demandant d'asil?

L'estatut de refugiat consisteix en el reconeixement de la condició de refugiat a un nacional d'un tercer país per part d'un Estat membre. Per refugiat, segons l'art. 2.d) de la Directiva 2011/95/UE, s'entén aquell nacional d'un tercer país que, degut a fundats temors a ser perseguit per motius de raça, religió, nacionalitat, opinions polítiques o pertinença a un determinat grup social, es troba fora del país de la seva nacionalitat i no pot o, a causa d'aquests temors, no vol acollir-se a la protecció de tal país. La definició de refugiat també comprèn als apàtrides que, trobant-se fora del país on es troba la seva residència habitual pels motius abans mencionats, no pot, o a causa d'aquells temors, no vol retornar al citat país. D'aquesta forma l'estatut de refugiat només es pot atorgar a nacionals d'un tercer Estat, és a dir, a les persones que no són nacionals d'un Estat membre i als apàtrides.

Per la concessió de l'estatut de refugiat és requisit essencial que el sol·licitant pateixi un acte de persecució (art. 9 Directiva 2011/95/UE). Tals actes de persecució han de constituir una violació greu dels drets humans fonamentals, en particular dels drets que no poden ser objecte d'excepció

³⁸ Claro Quintáns, I. (2014). op. cit., p. 243.

³⁹ Reglament (UE) n° 516/2014 del PE i del Consell, de 16 d'abril de 2014, pel que es crea el Fons d'Asil, Migració i Integració, pel que se modifica la Decisió 2008/381/CE del Consell i pel que es deroguen les Decisions n° 573/2007/CE i n° 575/2007/CE del Parlament Europeu i del Consell i la Decisió 2007/435/CE del Consell (DO L núm. 150, 20-5-2014, pàg. 168-194).

⁴⁰ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a les normes i procediments comuns en els Estats membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular. (DO L núm. 348, 24-12-2008, pàg. 98-107).

⁴¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración* (2 ed.). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE. p. 70.

de l'art. 15.2 CEDH⁴², o bé, han de ser una acumulació de diverses mesures, incloses les violacions de drets humans, suficientment greus com per afectar una persona de la forma similar a la que s'estableix en el primer incís. D'aquesta manera, el CEDH també forma part dels tractats internacionals que complementen la regulació de l'estatut de refugiat. L'apartat 2 de l'art. 9 de la present Directiva contempla una llista exemplificativa de determinats actes que es consideren com actes de persecució i que han d'estar relacionats amb la definició de l'apartat 1 del citat precepte (actes de violència física o psíquica, processaments o penes que siguin desproporcionats o discriminatoris, denegació de tutela judicial de la qual es derivin penes desproporcionades o discriminatòries...)

L'art. 10 de la Directiva 2011/95/UE defineix els diversos motius de persecució establint els elements que han de tenir en compte els Estats membres respecte d'aquells. En primer lloc es fa referència al concepte de raça, el qual comprèn especialment motius de persecució fonamentats en el color, origen o pertinença a un determinat grup ètnic. En segon lloc, el concepte de religió inclou el dret a professar o no determinades creences i el dret a participar o no en actes de culte privats o públics, individualment o comunitari. En tercer lloc, el concepte de nacionalitat no només fa referència a la ciutadania, sinó que també implica la pertinença a un grup determinat per una identitat cultural, ètnica o lingüística, els seus orígens geogràfics o polítics comuns o la seva relació amb la població d'un Estat. Finalment, s'estableixen dues condicions concurrents per tal de considerar a un grup com un grup social mereixedor de la protecció de l'estatut del refugiat. Tals condicions són, per una banda, l'existència d'una característica innata o uns antecedents comuns inamovibles i irrenunciables i, per altre banda, la presència d'una identitat diferenciada en el país d'origen que els distingeix de la societat que els envolta.

Respecte a la determinació d'un grup social, s'ha considerat- tant per la pròpia Directiva 2011/95/UE com per la jurisprudència- que un grup basat en una característica comuna d'orientació sexual pot ser inclòs dins del concepte de grup social. En aquest sentit s'ha pronunciat la STJUE de 7 de novembre de 2013⁴³ en la qual es plantejava una qüestió prejudicial per tal de el Tribunal de Justícia es pronunciés sobre si era possible considerar a uns homosexuals nacionals d'uns tercer països com a un grup social subjecte de la protecció internacional. El Tribunal argumenta que, d'acord amb l'art. 10.1.d) de la Directiva 2011/95/UE era perfectament possible considerar els homosexuals com un grup social determinat, ja que, en primer lloc, la condició social és una característica irrenunciable i identificativa de la persona que no depèn de la seva

⁴² Tal drets són el dret a la vida (excepte en casos d'acte lícits de guerra), la prohibició de la tortura, la prohibició d'esclavitud o servitud i el dret a no ser condemnat per una acció o omissió no tipificada per la llei.

⁴³ STJUE de 7 de novembre de 2013, assumpte C-199/12, C-200/12 i C-201/12, X i Y, i Z contra Minister voor Immigratie en Asiel.

voluntat i, en conseqüència, no pot ser renunciada per aquesta. En segon lloc, considera que aquest grup posseeix una identitat diferenciada en els seus respectius països d'origen (en el cas que és objecte del litigi són Senegal, Uganda i Sierra Leone) ja que existeix en els mateixos una legislació penal que preveu uns delictes sexuals, els destinataris específics dels quals són les persones homosexuals. D'aquesta forma, tals països consideren que les persones homosexuals constitueixen un grup que es percebut com a diferent per la societat que el rodeja. En conseqüència, al complir-se els dos requisits per atribuir la condició de grup social en el sentit de l'art. 10.1.d) de la Directiva 2011/95/UE, els homosexuals podran gaudir de l'estatut de refugiat.

La concessió de tal estatut suposa el reconeixement d'una sèrie de drets a les persones considerades com a refugiades. Tals drets i prerrogatives es troben regulats al Capítol VII de la directiva 2011/95/UE relatiu al contingut de la protecció internacional⁴⁴.

2.3. Concepte de “Lloc segur”

Com hem vist fins ara, els Estats membres del CEDH tenen prohibit expulsar o extraditar, a un estranger, a un tercer país on pugui ser subjecte de mals tractes o qualsevol actuació per part d'aquest Estat destí que sigui contrari al CEDH. El problema és que cada Estat, malgrat els esforços de la Unió Europea i del TEDH, té un concepte diferent de “lloc segur”.

Un país o “lloc segur” és aquell Estat que és incapaç de generar refugiats i, per tant, incompetent per generar persones que fugen d'una persecució o a conseqüència de fundats temors a ser perseguit per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un grup social o ideologia política. És per això que, amb l'objectiu de reduir les possibilitats d'asil, alguns Estats, entre els membres de la UE, consideren inadmissibles les sol·licituds d'asil presentades per persones vinculades, per nacionalitat o residència, amb aquests països. A això, a més a més, s'ha unit el desig de no deixar entrar en les seves fronteres a aquells sol·licitants d'asil que hagin transitat per algun país segur en el que podrien haver demanat l'asil (els anomenats, tercers països segurs). Seguint això, els Estats de la UE contempen en el seu Dret intern (també configurat en la ja esmentada Directiva 2013/32 sobre normes mínimes pels procediments que han d'aplicar els Estats membres per

⁴⁴ El contingut de la protecció internacional comprèn: protecció contra la devolució (art. 21), dret a la informació dels drets i obligacions relacionats amb l'estatut de refugiat o de protecció subsidiària (art. 22), dret al manteniment de la unitat familiar (art. 23), dret a obtenir un permís de residència en l'Estat membre en que es trobin (art. 24), dret a l'expedició de documents de viatge (art. 25), dret a accedir al treball (art. 26), dret a l'accés a l'educació (art. 27), dret a l'accés als procediments de reconeixement de qualificacions (art. 28), dret a la protecció social (art. 29), dret a l'assistència sanitària (art. 30), en cas de reconeixement de l'estatut a menors d'edat no acompanyats, aquests tindran dret al nomenament d'un tutor legal (art. 31), dret a l'accés a l'habitatge (art. 32), llibertat de circulació en l'Estat membre (art. 33), dret a l'accés als instruments d'integració (art. 34) i dret a la prestació d'assistència en cas que els beneficiaris de la protecció internacional desitgin repatriar-se (art. 35).

concedir o retirar la condició de refugiats) la possibilitat de no admetre a tràmit les sol·licituds relacionades amb els països segurs⁴⁵.

El problema que plantegen les causes d'inadmissió relacionades amb els països segurs és el de saber qui, com i amb quins criteris s'ha d'efectuar la qualificació. Amb aquesta perspectiva (vist en l'apartat 2.2.2 A) s'ha configurat el sistema de Dublín, l'objectiu principal del qual consisteix en identificar quin és l'Estat responsable dels demandants d'asil presents en el territori dels Estats que participen en ell i examinar la seva petició per tal d'evitar dues situacions: Per una banda, la presentació de múltiples demandes d'asil sota la mateixa o diferents identitats en diferents Estats membres; i, per altra banda, els demandants d'asil "en òrbita", als quals, cap Estat admet ni accepta tramitar la seva sol·licitud perquè es considera que en el seu cas existeix un primer país d'asil o un tercer estat segur on podrien haver presentat una sol·licitud de protecció. El Reglament de Dublín III estableix una sèrie de criteris objectius i jerarquitzats que s'apliquen tenint en compte la situació existent al presentar-se per primera vegada una demanda d'asil. I, aquest sistema, es completa mitjançant dues disposicions que permeten una major flexibilitat: la clàusula humanitària, que permet a un Estat fer-se càrrec d'una demanda d'asil per reagrupar als membres d'una família o per causes de vulnerabilitat o dependència⁴⁶; i la clàusula de sobirania⁴⁷, que permet a un Estat fer-se càrrec de qualsevol demanda d'asil que li sigui presentada⁴⁸.

En aquest context, és on es va haver de pronunciar el TEDH en el cas Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia⁴⁹, una sentència que ha esdevingut molt important perquè, tal i com assenyala el jutge PINTO DE ALBUQUERQUE⁵⁰, tracta, per una banda, sobre la protecció internacional dels drets humans i, per altra, sobre la compatibilitat de les polítiques en matèria de immigració i de control de fronteres amb el Dret Internacional. En especial, la qüestió fonamental que es planteja en aquest assumpte és saber com Europa ha de reconèixer als refugiats "el dret de tenir drets". Una matèria complicada perquè la seva resposta es troba en una intersecció entre el dret internacional dels drets humans i el dret internacional dels refugiats.

⁴⁵ Orihuela Calatayud, E. (2004). *op. cit.*, *supra nota* 7, pp. 213-215.

⁴⁶ Apartat 37 del Reglament (UE) n° 604/2013.

⁴⁷ Articles 17 del Reglament (UE) n° 604/2013.

⁴⁸ Morgades Gil, S. (2012). TEDH- Sentencia de 21.01.2011(gran sala), M.S.S.. C. Belgica y Grecia, 30696/09- «articulos 3 y 13 CEDH- Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes- Reglamento (ce) n° 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II): El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH. *RDCE*, n° 41, pp. 183-204.

⁴⁹ STEDH (Gran Sala) en l'assumpte Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia, de 23 de febrer de 2012.

⁵⁰ Pinto de Albuquerque, P. (2012). *Opinió Concordante del Juez Pinto de Albuquerque*. Caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, de 23 de febrero de 2012, p. 45.

Concretament, els fets que generen aquest assumpte, es van produir el sis maig del 2009, quan uns vaixells al servei de guardacostes italià van interceptar tres embarcacions en les que viatjaven un grup de 200 persones a l'alta mar. Davant aquest fet, els ocupants de les embarcacions van ser conduïts a Trípoli, en virtut dels acords bilaterals entre Itàlia i Líbia per fer front a la lluita contra la immigració clandestina. Respecte això, convé destacar que van ser traslladats a Líbia sense que se'ls comunicés el seu destí final i sense la possibilitat de sol·licitar asil.

Davant això el Tribunal va assenyalar, com en altres ocasions, que els Estats que formen la frontera exterior de la Unió Europea s'enfronten a grans dificultats per fer front a la creixent arribada de immigrants i sol·licitants d'asil. Per aquest motiu, no va subestimar la càrrega i la pressió que aquesta situació suposava pels Estats en qüestió, agreujades per un context marcat per una crisi econòmica⁵¹. I, a la vegada, era particularment conscient de les dificultats relacionades amb el fenomen de la migració per mar, les quals, comporten complicacions addicionals pels estats a l'hora de controlar les fronteres⁵².

Tanmateix, tenint en compte el caràcter absolut dels drets reconeguts en els articles 3 i 13 del Conveni Europeu de Drets Humans i de l'art. 4 del seu Protocol nº 4, un Estat no es pot eximir de les obligacions establertes en tals disposicions. El Tribunal, en contra de l'argumentació italiana, va considerar que el fet que Líbia hagués ratificat tractats de drets humans no era una prova suficient ("bastant") per considerar-lo com un país segur. De manera paral·lela, fent referència a la jurisprudència establerta en el cas *M.S.S.*⁵³, va recordar que la ratificació de tractats internacionals en matèria de respecte de drets humans no era suficient per garantir una protecció adequada contra el risc de mals tractes, i més quan altres fonts fiables reflectien pràctiques de les autoritats manifestament contràries als principis del Conveni. A banda d'això, el Tribunal va assenyalar que, encara que hi hagués hagut la presència de l'ACNUR en el territori libi fins a l'abril del 2010, el Govern d'aquest país mai havia reconegut la labor de dit organisme ni havia atorgat, en cap cas, l'estatut de refugiat⁵⁴.

Per aquests motius, el Tribunal va considerar que la situació en Líbia era coneguda i fàcil de comprovar i, que degut a les revoltes populars que patia aquest país, els sol·licitants quedarien exposats a un tracte que vulneraria el CEDH i no rebrien cap tipus de protecció⁵⁵. A més a més, les autoritats italianes haurien d'haver analitzat que no existien suficients garanties a Líbia per

⁵¹ STEDH (Gran Sala), en l'assumpte *M.S.S.* contra Bèlgica i Grècia, de 21 de gener de 2011, paràgraf 223.

⁵² Vegis STEDH, *Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia*, op. cit., paràgraf 122.

⁵³ Morgades Gil, S. (2012). op. cit. pp. 183-204.

⁵⁴ Vid. STEDH, *Hirsi Jamaa y o. c. Italia*, op. cit., paràgraf 130, p. 28.

⁵⁵ Així ho expressen els informes aportats per ACNUR, Human Rights Watch, la Columbia Law School Human Rights Clinic, el Centre d'anàlisi sobre els drets dels individus a Europa (Centre AIRE), Amnistia Internacional que es troben recollits en *Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia*, op. cit., paràgraf 35-41.

protegir als interessats del risc de ser enviats arbitràriament a Somàlia i Eritrea degut a la falta de procediment d'asil i la impossibilitat d'obligar a les autoritats líbies a reconèixer la condició de refugiats (Líbia no forma part del CEDH).

Similar a aquest cas, tenim la sentència M.S.S. contra Grècia i Bèlgica del TEDH de 21 de gener de 2011 on es va resoldre un assumpte en el qual va haver de valorar el funcionament efectiu de la política d'asil de la Unió Europea, la seva conformitat amb els drets humans, i la capacitat i efectivitat dels mecanismes de la UE per fer front a situacions de violació per part d'un Estat membre de la Unió. En concret, el TEDH va considerar que Grècia era responsable de la violació de l'art. 3 CEDH per les condicions de detenció del demandant; de la violació de l'art. 3 CEDH per les condicions d'existència de M.S.S. en aquell país i per la violació de l'art. 13 CEDH combinant-ho amb els arts. 2 i 3 per les deficiències en el procediment d'asil.

En primer lloc, el TEDH va establir que els dos períodes de detenció que va patir M.S.S. a l'aeroport d'Atenes constituïen una violació de l'art. 3 CEDH. Per això va tenir en compte els informes del Comitè per la Prevenició de la Tortura, l'ACNUR, Amnistia Internacional i Metges sense fronteres, els qual van coincidir en la descripció d'unes condicions de detenció inhumanes i en la vulnerabilitat específica de M.S.S. inherent a la seva condició de demandant d'asil⁵⁶. Respecte a això, hem de remarcar que no era la primera vegada que Grècia era condemnada per l'incompliment de preceptes del CEDH sinó que ja havia sigut condemnada en altres ocasions. A tall d'exemple, el Tribunal ja havia jutjat que mantenir tancat a un sol·licitant d'asil per un període de dos mesos en una barraca prefabricada, sense possibilitat de sortir a l'exterior ni trucar i sense disposar de mantes netes i de productes d'higiene suficients, constituïen un tracte degradant en el sentit de l'art. 3 del Conveni (STEDH, en l'assumpte S.D. contra Grècia, núm. 53541/07, apartats 49 a 54, 11 de juny de 2009). El Tribunal també va assenyalar, com a mostra d'aquest incompliment, el cas Tabesh contra Grècia⁵⁷, on es va considerar que la detenció durant tres mesos d'un sol·licitant d'asil a l'espera de l'aplicació d'una mesura administrativa en els locals de la policia sense cap activitat recreativa i sense alimentació adequada també havia de ser considerada com un tracte degradant. I, finalment, també va recordar el cas A.A. contra Grècia⁵⁸, on el TEDH va considerar que també era un tracte degradant una detenció de tres mesos d'un demandant, igualment sol·licitant d'asil, en un lloc massificat on les condicions de neteja i higiene eren deplorables, on no hi havia infraestructura prevista per al descans o el menjar, on

⁵⁶ STEDH, en l'assumpte M.S.S. c. Bèlgica i Grècia, op. cit., apartat 232.

⁵⁷ STEDH, en l'assumpte Tabesh contra Grècia, núm. 8256/07, de 26 de novembre de 2009, apartats 38-44.

⁵⁸ STEDH, en l'assumpte A.A. contra Grècia, núm. 12186/08, de 22 de juliol de 2010, apartats 57 a 65.

l'estat ruïnós de les instal·lacions sanitàries les feien gairebé inutilitzables, on els detinguts estaven dormint en condicions de brutícia i mínim espai extrem⁵⁹.

Continuant amb la STEDH, en segon lloc, el TEDH va considerar que les condicions d'existència de M.S.S. a Grècia des del juny del 2009 van arribar a assolir la gravetat de l'art. 3 CEDH, i va fer responsable a les autoritats gregues de la "situació" d'indigència material extrema en què es va trobar el demandant mentre estava en llibertat.

Pel que fa a Bèlgica, el TEDH va considerar que havia vulnerat l'art. 3 del CEDH pel fet de traslladar el demandant a Grècia en aplicació del Sistema de Dublín II, encara que es tractés de dos Estats que formaven part del CEDH, de la Convenció de Ginebra de 1951 sobre l'estatut de refugiats i vinculats al Reglament (CE) 343/2004 (Dublín II).

Davant això, en primer lloc el TEDH va recordar la sentència *Bosphorus* segons la qual els Estats continuen sent responsables davant les violacions del CEDH pels actes i omissions dels seus òrgans derivats dels seus compromisos internacionals inclús si aquests sorgeixen de transferències de competències a una Organització internacional. Així, una mesura d'execució d'aquests compromisos serà considerada justificada pel TEDH si l'organització de la que provenen confereix als drets fonamentals una protecció com a mínim equivalent a la que garanteix el Conveni⁶⁰. No obstant això, l'Estat continua sent responsable pels actes que no es deriven estrictament de les seves obligacions internacionals, és a dir, en aquells casos en què conserven un poder d'apreciació⁶¹.

En segon lloc, el TEDH va considerar que el fet que l'art. 3.2 del Reglament 343/2003 Dublín II preveïés una clàusula discrecional de derogació del sistema de transferència dels demandants d'asil per la que Bèlgica pogués assumir el tractament d'una demanda d'asil encara que no fos responsable segons els criteris establerts, feia que la mesura litigiosa adoptada per les autoritats belgues no derivés estrictament de les obligacions jurídiques internacionals que vinculen a Bèlgica i que, per això, la presumpció de protecció equivalent no s'aplicaria al cas⁶².

Per tot això, el TEDH va considerar que Bèlgica hauria d'haver valorat si l'aplicació en la pràctica de la legislació grega d'asil portava a constatar que existia un risc real i personal que el demandant fos sotmès a tractes contraris al Conveni. I, de manera paral·lela, va considerar que Bèlgica era

⁵⁹ STEDH, en l'assumpte M.S.S. c. Bèlgica i Grècia, op. cit., apartat 222.

⁶⁰ STEDH, en l'assumpte *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlanda* [GC], nº 45036/98, de 30 de juny de 2005, paràgraf 155.

⁶¹ STEDH, en l'assumpte M.S.S. c. Bèlgica i Grècia, op. cit., apartat 338.

⁶² Morgades Gil, S. (2011). op. cit., p. 189.

responsable de la vulneració de l'art. 3 del CEDH per l'expulsió de M.S.S. cap a Grècia per les condicions de detenció i d'existència patides⁶³.

Un altre exemple és la Sentència El-Masri contra Macedònia, de 13 de desembre de 2012. En aquesta el Tribunal va tenir la possibilitat de pronunciar-se sobre els “vols de la CIA”(Fabbrini, 2013) i va condemnar a la República de Macedònia per haver vulnerat els arts. 3, 5, 8 i 13 del CEDH per detenir i entregar a Estats Units al ciutadà alemany Khalid El-Masri, sospitós de terrorisme. El més important de la sentència, tal i com assenyala BOZA MARTÍNEZ⁶⁴, fa referència a la responsabilitat de l'Estat macedoni per la transferència de custòdia del detingut a les autoritats d'un Estat que forma part del CEDH, tot i que existís el risc de rebre un tracte contrari a l'art. 3 del Conveni⁶⁵. La responsabilitat de l'Estat macedoni es fonamenta, per una banda, en el fet que els seus agents havien facilitat activament el tracte degradant a l'entregar el recurrent als agents de la CIA fora dels termes legals i sense prendre cap tipus de mesura per evitar la tortura. Per altra banda, també era responsable de les condicions de detenció a les que va ser sotmès el recurrent a l'Afganistan per part de les citades autoritat nord-americanes perquè coneixien o haurien d'haver conegut el risc del recurrent de patir un tracte contrari a l'art. 3 del CEDH. Finalment el Tribunal, seguint la línia jurisprudencial del TEDH ja consolidada, va resoldre establint que l'Estat part del Conveni (República de Macedònia) havia vulnerat el citat precepte del Conveni perquè va traslladar un individu a un Estat on podria rebre tortures o tractes inhumans o degradants.

Un altre exemple seria el cas N.S. contra França⁶⁶. En aquest cas, es va denegar l'asil sol·licitat per un ciutadà pakistanès i, posteriorment, es va emetre una ordre de expulsió per part de França. Respecte a això, convé ressaltar que la deportació a Pakistan posaria en risc la vida i integritat física del demandant per pertinença a la confessió “ahmadí”. Finalment el TEDH va considerar que no es podia expulsar al ciutadà pakistanès a Pakistan i que se li havia de concedir l'asil perquè existia un risc real d'exposar-lo a tractes inhumans o degradants, els quals, es posaven de manifest a través de les múltiples denúncies per blasfèmia, l'acta de conversió, l'acta del matrimoni i l'ordre d'arrest dictada contra ell.

⁶³ Morgades Gil, S. (2011), op. cit., p. 190-191.

⁶⁴ Boza Martínez, D. (2014). Derecho de extranjería y jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, el TEDH y el TJUE (2012-2013). Arango, J., Moya Malapeira, D. y Oliver Alonso, J. (ed.). *Immigración y emigración. Mitos y realidades* (ed. 2014, p. 274-297). Barcelona: CIDOB. p. 281.

⁶⁵ Art. 3. Prohibició de la tortura: “Ningú no pot ser sotmès a tortura ni a penes o tractaments inhumans o degradants”.

⁶⁶ STEDH (Secció 5ª) en l'assumpte N.K. contra França, de 19 desembre 2013.

En síntesi, considerem que de totes aquestes sentències, en podem extreure els requisits que s'han de tenir en compte per tal d'analitzar si un país és "segur". Així doncs el TEDH utilitza els següents elements a fi de determinar si un tercer Estat (lloc destí) és un país segur:

- 1) Ratificació de Tractats Internacional de Drets Humans.
- 2) Respecte dels Drets Humans garantits pel CEDH i els seus Protocols.
- 3) Existència d'informes elaborats per organismes del Sistema de Nacions Unides (Comitè de Drets Humans o ACNUR) o per part de ONGs que gaudeixin de l'Estatut d'Observador davant del Consell d'Europa (com Human RighthWatch o Aministría Internacionals) que provin que no es produeixin tractes inhumans.
- 4) La expulsió/extradició/repatriació s'ha de portar a terme examinant la seva situació personal i permetent donar els seus arguments davant l'autoritat competent.
- 5) Respecte del principi de no devolució.
- 6) Existència d'un procediment d'asil just i efectiu que es garanteixi a les persones que necessitin protecció internacional.

Finalment, tenint en compte aquests requisits, ens podem preguntar si, a l'actualitat, hi ha països no segurs dins de la UE. Un dels Estats membres que crida més l'atenció és Grècia, el qual, ha rebut moltes resolucions per part del TEDH en les quals el Tribunal advertia que hi havia vulneracions dels Drets humans continguts en el CEDH. A més a més, l'1 de març del 2016, l'ACNUR⁶⁷ va advertir que Europa es troba a les portes d'una crisi humanitària degut a la ràpida acumulació de persones a Grècia, a la no cooperació dels altres Estats membres de la UE i a que diferents països estan imposant noves restriccions fronteres. A més a més, ACNUR ha avisat que hi ha escassetat d'aliments, de refugi, aigua i instal·lacions de sanejament i més quan, segons les dades de l'ACNUR, 131.724 persones van emprendre el viatge durant el gener i febrer, de les quals 122.637 van desembarcar a Grècia. Així doncs, Grècia no pot gestionar per si sola aquesta situació i hauria de ser una preocupació compartida per tots els Estats ja que, dels compromisos per reubicar els 66.400 refugiats des de Grècia, els Estats només han ofert 1539 places, de les quals, només s'han fet efectives 325 reubicacions. (Respecte a aquest procés de reubicació el tractarem amb més profunditat en el l'apartat 3.4 del treball).

Per altra banda, també hem de fer una referència a Turquia, el qual, malgrat no ser un Estat membre de la UE, el 18 d'abril de 2016, la Unió Europea va arribar a un "acord"⁶⁸ amb aquest

⁶⁷ ACNUR. (2016). *ACNUR alerta sobre inminente crisis humanitaria en Grecia*. Recuperat de <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-alerta-sobre-inminente-crisis-humanitaria-en-grecia/> [Consulta: 23/04/2016].

⁶⁸ Utilitzarem la paraula acord per referir-nos al document adoptat el 18 de març, encara que les institucions europees hagin utilitzat els termes "acord", "declaració" i "pla" per referir-se al mateix en les publicacions relatives al text.

Estat per tal de donar una resposta, a curt termini, envers al flux migratori que arribava a la UE. Respecte a aquest acord hem de dir que l'analitzarem en profunditat en l'apartat 3.5 del treball. Tot i així, de moment direm, de manera general, que a partir d'aquest acord, els immigrants econòmics seran tornats a Turquia, considerat pels EEMM de la Unió Europea com a país segur. I els demandants d'asil que arribin a Grècia seran tornats a territori turc per, una vegada a allà, oferir-los vies legals per arribar a Europa. Ankara està disposada a assumir la tasca, però l'alt preu que cal pagar feia desconfiar a nombrosos Estats membres els quals van expressar els seus dubtes sobre la base jurídica de la devolució d'immigrants i refugiats, els mitjans logístics necessaris per dur-la a terme i com es repartiria els refugiats reallotjats per via legal des de Turquia. La iniciativa es va justificar per la necessitat “d’*alleugerir la pressió*” sobre Grècia però, a ulls de Brussel·les i Berlín, tenia una altra virtut important: seria una manera de posar en marxa el repartiment de refugiats que propugnen sense èxit des de fa mesos⁶⁹. Per altra banda, podríem dir que és discutible que Turquia sigui un “país segur” perquè, encara que no hagi obtingut en contra cap resolució per part del TEDH on s’indiqui que es vulneren drets humans continguts en el CEDH, és qüestionable afirmar que en aquest país existeixi un procediment d’asil just i efectiu que garanteixi a les persones que necessitin protecció internacional i més quan, informes de Human Rights Watch i de l’Observatori sirianès pels drets humans afirmen que Turquia no deixa passar als civils sirians que fugen dels combats i que la guàrdia turca ha matat almenys 16 refugiats des del gener⁷⁰.

Segons el corresponent de La Vanguardia de Istanbul, GINÉS⁷¹, els enfrontaments entre membres de l’Estat Islàmic (EI) i opositors al règim de Damasc han causat la fugida de centenars de milers de civils sirians que estaven amuntegats en campaments a pocs quilòmetres de Turquia. Els enfrontaments estan sent tan acarnissats entorn d’Azaz que els obusos han arribat a creuar diverses vegades la frontera. De fet, la ciutat turca de Kilis, la més propera a Azaz, ha rebut l’impacte de vuit míssils Katiuxa entre dimecres i dijous causant la cancel·lació de la cancellera alemanya, Angela Merkel

Segons un comunicat⁷² de Human Rights Watch, la meitat de les 60.000 persones que ocupaven deu campaments a l’est de la ciutat d’Azaz, al nord de Síria, els han d’abandonat i ara busquen refugi a prop del país veí. Els que intenten creuar són rebuts a trets per les autoritats turques que mantenen tancada la frontera, assegura la mateixa font. Almenys tres campaments-Ikdah,

⁶⁹ Navarro, B. (8 març 2016). La UE s’encomana a Turquia. Ankara demana més diners i fortes contrapartides per contenir els refugiats. *La Vanguardia*, 3-4.

⁷⁰ Ginés, R. (16 abril 2016). Turquia tireja els refugiats que s’acosten a la fronteres, denuncia HRW. *La Vanguardia*, p. 4.

⁷¹ Ginés, R. (16 abril 2016). op. cit., p. 4.

⁷² Comunicat expressat en la notícia de premsa: Ginés, R. (16 abril 2016). op. cit.

Haramain i Xam-, que allotjaven unes 24.000 persones, s'han buidat completament. Fins hi tot, segons l'agència turca semioficial Anadolu, que cita fonts locals, l'atac de l'EI el 14 d'abril de 2016 a alguns d'aquests campaments semblava haver causat la mort d'almenys dues persones i nombrosos ferits.

En l'esmentat escrit, HRW també exigia *“Turquia hauria de deixar de disparar als civils sirians que fugen dels combats i permetre'ls immediatament passar la frontera”*. Davant a això, Ankara ja havia negat a finals de març rebre a trets als desplaçats que intenten trobar refugi en territori turc.

A més a més, Amnistia Internacional ha acusat a Turquia d'expulsar milers de refugiats sirians⁷³. Això va ser negat pel portaveu del Ministeri d'Afers Exteriors assenyalant que *“cap dels sirians que ha demanat protecció al nostre país no està sent tornat per força, d'acord amb el que marquen les llei internacionals i també les turques”*. No obstant a això, Amnistia Internacional té proves de la devolució de tres nens que estaven sols i d'una dona embarassada de vuit mesos. A més a més, gran part dels retornats no han arribat a registrar-se a Turquia, el qual, és un requisit burocràtic per poder rebre ajudes. Fins hi tot, la BBC va descobrir al gener que Turquia retornava a moltes persones i els feia signar un paper on afirmaven que tornaven per la seva pròpia voluntat. Per tot això, Amnistia considera que Turquia utilitza els refugiats amb finalitats polítiques i que, a més, no és un país segur.

Per altra banda, fins fa relativament poc, tal i com adverteix ACCEM⁷⁴ en una notícia el 21 d'octubre⁷⁵, Turquia no va ser inclosa en la llista de països segurs, ja que la pròpia Comissió reconeix que és el país més insegur pels grups ètnics minoritaris, LGBTI, kurds, periodistes i altres (com serien els polítics opositors). Respecte això, també convé destacar que el 28 d'abril, la periodista Ceyda Karan i l'articulista Hikmet Cetinkava, van ser condemnats, per un Tribunal de Istanbul, per reproduir un suplement especial de quatre pàgines en senyal de solidaritat respecte a l'atemptat contra el setmanari satíric francès Charlie Hebdo. Un cas que va ser pressionat pel mateix president de la República, Erdogan, i 1.280 querellants més, per presumpta *“incitació a l'odi i l'enemistat en la població a través de la premsa”*⁷⁶. Constituint, per tant, una vulneració

⁷³ Ginés R. (2 d'abril de 2016). Amnistia Internacional acusa a Turquia d'expulsar a milers de refugiats sirians. *La Vanguardia*, p. 6.

⁷⁴ ACCEM és una ONG que es dedica a millorar les condicions de vida de les persones que es troben en la situació més vulnerable de la nostra societat i, especialment, dels refugiats, migrants i persones en situació o en risc d'exclusió social. (Concepte recuperat de <http://www.accem.es/es/conocenos/presentacion>).

⁷⁵ ACCEM (21 octubre 2016). *Análisis de la nueva figura UE de los "Hot Spots"*. Recuperat de <http://www.accem.es/es/analisis-de-la-nueva-figura-ue-de-los-hot-spots-a1729> [Consulta: 21/04/2016]

⁷⁶ Ginés, R. (29 abril 2016). Turquia empresona dos periodistes per publicar una vinyeta de Mahoma. *La Vanguardia*, p. 5

d'un dels drets humans que recull el Conveni de Drets humans en el seu art. 10: La llibertat d'expressió.

Amb tot això, és qüestionable afirmar que Turquia sigui un país segur.

2.4. Rescats al mar

Fins ara, hem vist quin Estat, de manera general, era el responsable per concedir la protecció internacional. En el mar, aquesta responsabilitat presenta unes situacions particulars. Per aquest motiu, en aquest apartat estudiarem quina és la normativa (internacional i europea) aplicable en el cas que un vaixell de pesca o funcionaris dels Estats membres de la Unió Europea es trobi a un vaixell amb nacionals de tercers països que intentin accedir a la UE a través del mar.

Tot i així, abans de començar amb aquest següent punt del treball, convé destacar que la vigilància de les fronteres marítimes externes és un àmbit de competència compartida entre la Unió i els seus Estats. Ara bé, el seu desenvolupament operatiu, tradicionalment, ha estat en mans dels Estats, els quals, han de respectar les normes internacionals i europees, així com les relatives a la protecció dels drets fonamentals⁷⁷. Tanmateix, convé remarcar que el responsable de l'incompliment de normes internacionals o europees, en matèria del control de fronteres externes, serà l'Estat i no la Unió Europea.

2.4.1. Marc normatiu internacional

Respecte a la normativa internacional, hem de dir que bàsicament es troba contemplada en la Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar (CNUDM)⁷⁸, en el Conveni Internacional per la Seguretat de la Vida Humana en el Mar⁷⁹ (anomenat SOLAS, per les seves sigles en anglès) i en el Conveni Internacional sobre Cerca i Salvament Marítim⁸⁰ (anomenat SAR, per les seves sigles en anglès).

Pel que fa a la Convenció de Montego Bay, el seu art. 98, estableix el deure a tot Estat d'exigir al càpita d'un vaixell que enarbori en el seu pavelló, sempre que pugui fer-ho sense posar en greu perill el seu vaixell, la seva tripulació o als seus passatgers:

- Prestar auxili a tota persona que es trobi en perill de desaparèixer en el mar.

⁷⁷ Esteve Garcia, F. (2015). El rescate como nueva función europea en la vigilancia del Mediterráneo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 111, p. 153-172, p. 154.

⁷⁸ Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, Montego Bay, 10 de desembre de 1982. (BOE, núm. 39, 14-2-1997, pàg. 4966 a 5055).

⁷⁹ Conveni Internacional per la Seguretat de la Vida Humana en el Mar, Londres, 1 de novembre de 1974. (BOE, núm. 140, 12-06-2015, pàg. 49609-49644).

⁸⁰ Conveni Internacional per la Cerca i Salvament Marítim, Hamburg, 27 d'abril de 1979. (BOE, núm. 103, 30-1993, pàg. 12869-12879).

- Es dirigeixi el més ràpid possible a prestar auxili a les persones que es trobin en perill, de seguida que sàpiga que necessiten ajuda i sempre que tingui una possibilitat de fer-ho.
- En cas d'abordatge, presti auxili a un altre vaixell, a la seva tripulació i als seus passatgers i, quan sigui possible, comunicar a l'altre vaixell en nom del seu, el seu port de registre i el port més proper en què farà escala.

A més, d'acord amb l'apartat segon d'aquest precepte, tots els Estats riberencs han de fomentar la creació, funcionament i manteniment d'un servei de recerca i salvament adequat i eficaç per tal de garantir la seguretat marítima i aèria i, quan les circumstàncies ho exigeixin, cooperar en aquest sentit amb els Estats veïns a través d'acords bilaterals o regionals.

Pel que fa al Conveni SOLAS, preveu l'obligació del capità d'un vaixell, en el cas de rebre una senyal d'alguna persona que es troba en perill en el mar, de prestar-li ajuda, amb la major brevetat possible, i informar-ho, si és possible, a les persones en perill i al servei de cerca i rescat.

I, per últim, tenim el Conveni SAR, el qual reitera l'obligació de disposar d'àrees de salvament i de serveis d'intervenció ràpids, reafirmant així el deure d'ajudar a tota persona que estigui en perill en el mar, sense que es pugui prendre en consideració la seva nacionalitat, el seu estatus o les circumstàncies en les que s'hagi trobat. També es preveu l'obligació d'atendre a les primeres necessitats de tals persones i a dipositar-les en un lloc segur⁸¹. La problemàtica que es presenta en aquests casos és on han de desembarcar les persones rescatades o interceptades en el mar.

Tal i com assenyalava la professora ESTEVE GARCIA⁸², és cert que algunes obligacions són clares, però a la pràctica, els convenis no resolen tots els dubtes que apareixen en la realitat i existeixen interpretacions diferents sobre la delimitació de les zones SAR, així com sobre la coordinació de les seves activitats. Normalment es requereixen solucions ad hoc i, tot i així, persisteixen dubtes en relació a les exigències i conseqüències del rescat. I, no només el rescat planteja dubtes, sinó que també és el cas del desembarcament en el qual hi ha el dubte sobre quin és l'Estat que ha d'autoritzar el desembarcament després de la primera actuació d'emergència i, en el cas de ser un port d'un tercer país, en relació amb el fet de requerir el seu permís. Tot i així, d'acord amb el dret internacional, cap Estat té una responsabilitat atribuïda de forma clara en l'acceptació de les persones rescatades i varis estats poden estar vinculats en una operació de salvament. A més a més, els capitans que es troben immersos en una operació de rescat no sempre tenen els suficients coneixements sobre la seguretat del territori o el tipus de protecció que necessiten les persones rescatades.

⁸¹ Esteve Garcia, F. (2015). op. cit. p. 159.

⁸² Esteve Garcia, F. (2015). op. cit. p. 159-160.

Davant totes aquestes controvèrsies, l'Organització Marítima Internacional va adoptar al 2004 unes reformes als convenis SOLAS i SAR per tal de millorar el sistema de cerca i salvament i minimitzar els inconvenients pels responsables dels vaixells privats. En concret, la reforma de l'art. 4.1.1 del SOLAS i de l'art. 3.1.9 del SAR preveu que les parts contractants cooperin i es coordinin per tal que els capitans dels vaixells que embarquin a persones que s'hagin trobat en perill en el mar puguin complir les seves obligacions amb la mínima desviació possible del seu viatge programat, sempre que no es posi en perill la seguretat en el mar⁸³. Per altra banda, és la part contractant responsable de la cerca i salvament en la regió en la que ha tingut lloc l'assistència qui ha d'assumir la primera responsabilitat per garantir dita coordinació i cooperació. Ara bé, aquestes reformes no resolen tots els problemes perquè no imposen una aplicació automàtica d'acceptar en el seu territori a les persones rescatades, sinó un procediment i, amb freqüència, les discussions no permeten una resolució ràpida del desembarcament en un lloc segur⁸⁴.

2.4.2. Marc normatiu de la Unió Europea

En el marc normatiu de la Unió Europea, hem de destacar que el TFUE, en el seu art. 77, estableix que la vigilància i gestió de les fronteres externes constitueix una competència compartida entre la Unió i els seus Estats membres, i preveu que la Unió “desenvoluparà una política que tindrà per objecte garantir el control de les persones i la vigilància eficaç en el creuament de les fronteres exteriors”. A més a més, l'art. 80 del TFUE, preveu que aquesta política i la seva execució es portarà a terme a partir del principi de solidaritat i del repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats membres.

Dit això, hem de destacar que el principal marc jurídic en el que es desenvolupa la gestió comuna de les fronteres a nivell europeu és el Codi de Fronteres Schengen⁸⁵, el qual preveu que les mesures adoptades en una operació de vigilància han de ser proporcionals als objectius perseguits, no discriminatòries i han de respectar els drets fonamentals, tals com la dignitat humana i els drets dels refugiats i dels sol·licitants d'asil, incloent el principi de no devolució. Tradicionalment, la gestió de les fronteres s'ha centrat en el control del creuament de persones per evitar la immigració clandestina, en l'intercanvi i l'accés a la informació de les persones que creuen les fronteres i en el desenvolupament d'altres mesures de vigilància en les fronteres externes. Tal i com assenyala

⁸³ IMO. *Guidelines on the Treatment of Persons rescued at Sea*. 20 de març de 2004, MSC, 167; IMO. *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 de gener de 2009.

⁸⁴ IMO. *Maritime Safety Committee Resolutions*, MSC, 153 (78) i MSC, 155 (78), adoptades el 20 de març de 2004.

⁸⁵ Reglament (CE) 562/2006 del PE i del Consell, de 15 de març de 2006, pel que s'estableix un codi comunitari de normes pel creuament de persones per les fronteres. (DO L, núm. 105, 13-04-2006).

la professora ESTEVE GARCIA⁸⁶, recentment s'ha assumit de forma expressa que la Unió contribueixi a protegir i salvar vides en situació de perill en el mar, obrint un gran debat respecte a si el concepte de “vigilància de fronteres” inclou o no a les operacions de cerca i salvament de tals vides.

No obstant a això, les principals competències de control, vigilància i sanció continuen en mans dels Estats membres, així com l'activitat judicial i policial de persecució dels delinqüents i de sanció dels delictes. Això implica que la majoria de les operacions de cerca, intercepció, salvament i desembarcament siguin desenvolupades pels Estats membres, els quals han de complir amb els deures que es deriven del dret europeu, del dret marítim internacional i dels convenis en matèria de protecció dels drets fonamentals. En aquest sentit, els Estats disposen de mitjans personals, materials i tecnològics per desenvolupar tals funcions i la Unió, a través de Frontex⁸⁷, només assumeix una limitada gestió de la cooperació operativa i certa coordinació de funcions entre les autoritats nacionals competents.

Frontex es va crear el 2004 com una agència europea operativa, de coordinació i recolzament per donar una resposta a la necessitat d'augmentar la coordinació entre els Estats membres, responsables únics del control i vigilància de les fronteres, tant marítimes, com terrestres i portuàries⁸⁸. En conseqüència, Frontex s'ocupa de la difícil tasca de coordinació i recolzament de la gestió integrada de les fronteres marítimes dels Estats membres de la UE⁸⁹. A més a més, la seva creació es va vincular al principi de solidaritat, havent d'ajudar als Estats que tinguin una gran pressió migratòria en les seves fronteres externes, sempre i quan aquest Estat sol·liciti la seva ajuda o assistència. En aquest sentit, l'Agència Frontex mai podrà actuar de forma autònoma sinó que sempre haurà de ser a instància d'un Estat. Més endavant, es va adoptar una reforma del Reglament de l'Agència a través del Reglament 1169/2011, la qual va augmentar la seva capacitat operativa, tant en situacions d'especial exigència operativa i tècnica o en les operacions de retorn, com en relació amb els sistemes d'informació i de vigilància. També va reforçar el seu compromís de garantir el respecte dels drets fonamentals, en especial la Carta dels Drets fonamentals de la UE. D'aquesta manera, de forma gradual, Frontex ha anat ampliant les seves funcions i la seva

⁸⁶ Esteve, F. (2015). op. cit., p. 155.

⁸⁷ Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 d'octubre de 2004, pel que es crea una Agència Europea per la gestió de la cooperació operativa de les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea. (DO L, núm. 349, de 25-11-2004).

⁸⁸ Quindimil López, J.A. (2012), op. cit., p. 88.

⁸⁹ Per això han creat, a iniciativa de Espanya i Grècia, dos centres operatius especialitzats en la vigilància de les fronteres marítimes, com són el WSBC (Western Sea Borders Centre), amb seu a Madrid i responsable de la vigilància des del Mar Bàltic fins el Mediterrani Occidental; i el ESBC (Eastern Sea Border Centre), amb seu al Pireo i competències de vigilància sobre el Mediterrani Oriental (Projecte aprovat pel Comité Estratègic el 29 d'octubre de 2003). Extret de Quindimil López, J.A. (2012). op. cit., p. 89.

capacitat per ajudar a controlar les fronteres marítimes mitjançant diferents operacions conjuntes, sempre dins dels seus límits funcionals, pressupostaris i materials. Per altra banda, la reforma del 2011 va dotar a Frontex de la possibilitat de poder adquirir mitjans materials propis, encara que, anteriorment ja s'havia previst de la possibilitat de crear equips de intervenció ràpida (RABIT)⁹⁰, formats per experts nacionals capaços de donar una ajuda tècnica i operativa als Estats que ho sol·licitessin⁹¹.

Amb el mateix objectiu de millorar la vigilància i control de les fronteres externes, el 2013 es va crear el Sistema Europeu de Vigilància de Fronteres⁹², el qual, facilita l'intercanvi d'informació i la cooperació entre els Estats. En concret, l'Eurosur permet l'intercanvi d'informació en temps real, la posada en comú d'informació policial i una major cooperació entre agències europees a escala nacional i europea. Aquesta xarxa interconnectada permet disposar d'un dibuix de situació permanentment actualitzat i prendre decisions sobre vigilància de fronteres, tant per part de les institucions europees, com per part de Frontex i de les autoritats nacionals. Davant això, hem de remarcar que Frontex és l'agència que porta a terme el desenvolupament de Eurosur i, a la vegada, és qui aporta informació al conjunt per poder realitzar el dibuix de situació.

I, per últim, hem de fer especial referència al Reglament (UE) 656/2014⁹³ el qual consolida una noció jurisprudencial⁹⁴ al precisar que: “la vigilància de fronteres no es limita a la detenció dels intents de creuament no autoritzat de fronteres, sinó que també engloba les mesures positives com és el cas de la intercepció d'embarcacions sospitoses d'intentar entrar en la Unió sense sotmetre's a controls, així com les disposicions dirigides a abordar les situacions de cerca i salvament que puguin seguir durant una operació de vigilància marítima de fronteres i disposicions destinades a facilitar amb èxit aquestes operacions”. Això significa que, a partir de l'objectiu d'aconseguir una “vigilància eficaç” (art. 77 TFUE) i de l'objectiu de garantir una “gestió eficaç dels fluxos migratoris” (art. 79.1 i 2 TFUE), s'aconsegueix un concepte de vigilància més ampli que l'inclòs en el propi Codi de Fronteres Schengen⁹⁵.

⁹⁰ Reglament 863/2007 del PE i del Consell, de 11 de juliol del 2007, que estableix un mecanisme per la creació d'equips de intervenció ràpida en les fronteres (RABIT), prevista com una assistència d'urgència en cas de pressió excepcional. (DO L, núm. 199, 31-7-2007).

⁹¹ Esteve Garcia, F. (2015). op. cit., p. 157.

⁹² Reglament (UE) n° 1052/2013 del PE i del Consell, de 22 d'octubre de 2015. (DOUE L, núm. 295, 6-11-2015).

⁹³ Reglament (UE) n ° 656/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de maig de 2014, pel que s'estableixen normes per la vigilància de les fronteres marítimes exteriors en el marc de la cooperació operativa coordinada per l'Agència Europea per la Gestió de la Cooperació Operativa en les Fronteres Exteriors dels Estats membres de la Unió Europea. (DO L 189 de 27.6.2014, p. 93/107).

⁹⁴ STJUE, de 5 de setembre de 2012, en l'assumpte C-355/10, PE c/ Consell.

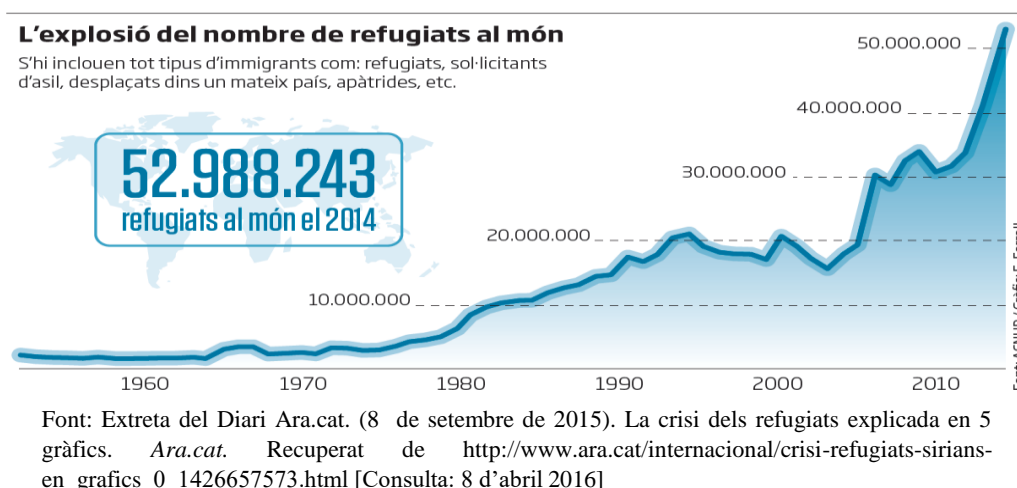
⁹⁵ Esteve Garcia, F. (2015). op. cit., p. 163.

En síntesi, podem observar com la Unió Europea ha passat de realitzar una gestió de la seguretat deshumanitzada en les fronteres externes marítimes a una seguretat humanitzada on es respecten els Drets. Respecte a aquest tema, hi continuarem en la següent part del treball on analitzarem quines són les operacions que ha dut a terme la Unió Europea per ajudar a la circumstància excepcional que viu en l'actualitat, especialment, les costes gregues, italianes i malteses.

III. LA GESTIÓ DE LA CRISI DELS REFUGIATS

3.1. Antecedents: Dades i estadístiques

Fins ara hem vist quina és la normativa internacional i europea que regula l'asil, en aquest apartat farem una anàlisi sobre quina és l'actual situació d'Europa respecte els demandants d'asil, en concret, veurem quines són les rutes que segueixen els nacionals de tercers països per tal d'arribar a Europa i com ha afectat aquesta situació als Estats membres de la Unió Europea.

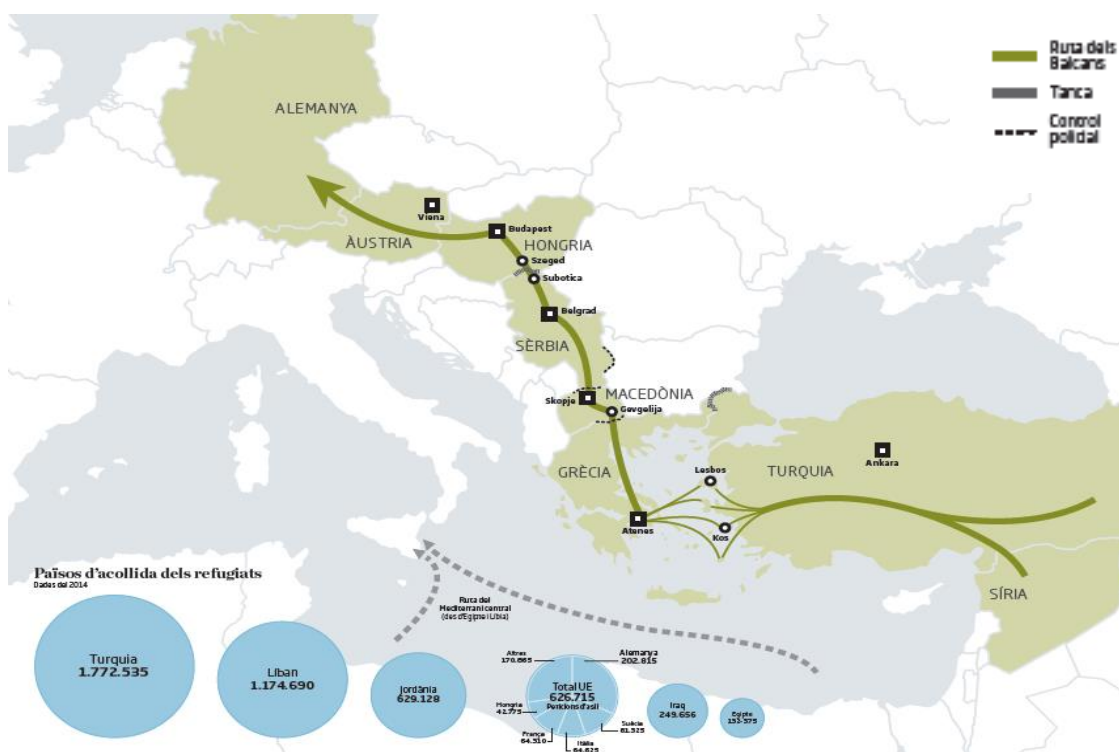


Com es pot observar a la gràfica, actualment, segons les dades que utilitza ACNUR, s'està vivint una "crisi de refugiats" i "desplaçats" d'una dimensió sense precedents que no es donava des de la Segona Guerra Mundial. Més de 50 milions de persones han demanat asil a un altre país o s'han hagut de desplaçar dins del propi a causa de conflictes bèl·lics, més de la meitat d'ells provinents de l'Orient Pròxim o d'Àfrica.

Només els nacionals de Síria, segons les dades de l'ONU, el nombre de refugiats en els països veïns ja superaria els quatre milions. A més dels més de quatre milions de refugiats, 7,6 milions de sirians estan desplaçats dins del país, gran part d'ells en circumstàncies difícils o en llocs que són de difícil accés per a les organitzacions d'ajuda humanitària. Per altra banda, la dictadura de Eritrea, l'Estat fallit de Somàlia, la violència de l'anomenat Estat Islàmic i els conflictes a Sudan o Malí, han causat en els últims anys un augment del número de persones que fugen del seu país per raons de seguretat. El mateix succeeix amb Irak i Afganistan, els quals, a causa de les guerres

que han tingut lloc en aquests països, han provocat que moltes persones hagin marxat del seu país en busca d'un territori on se'ls pugui concedir la protecció internacional que necessitin⁹⁶.

Encara que la gran majoria s'assenta en països veïns, un gran nombre, en comparació als darrers anys⁹⁷, intenta arribar a Europa i en aquest viatge es sumen el flux tradicional de migració econòmica irregular, els quals, no tenen dret a quedar-se a la UE i han de ser retornats als seus respectius països perquè, tal i com hem vist en l'apartat 2.2.2. B) *Què s'entén per demandant d'asil?*, les causes econòmiques no són un motiu pel qual es reconeix l'estatut dels refugiats ja que únicament tindrà dret a tal reconeixement aquell nacional d'un tercer país que, degut a fundats temors a ser perseguits per motius de raça, religió, nacionalitat, opinions polítiques o pertinença a un determinat grup social, 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 (art. 2. d) de la Directiva 2011/95/UE).



Font: ACNUR, Frontex, Comissió Europea i Amnistia Internacional¹⁰³.

⁹⁶ Vegis Annex I del Treball on hi ha dues taules que mostren, segons dades d'ACNUR, els nacionals que han arribat a Grècia i a Itàlia des del gener del 2015 fins al febrer del 2016,

⁹⁷ Vegis les taules i gràfiques de l'Annex II del treball.

⁹⁸ Ara.cat. (8 de setembre de 2015). La crisi dels refugiats explicada en 5 gràfics. Ara.cat. Recuperat de http://www.ara.cat/internacional/crisi-refugiats-sirians-en_grafics_0_1426657573.html [Consulta: 8 d'abril 2016]

Tal i com es pot observar en el mapa, els nacionals de tercers països segueixen diferents rutes per tal d'arribar a Europa. La principal porta d'entrada és Itàlia i Grècia, als ser els Estats riberecs més propers a Àfrica i a Orient Mitjà. Això ha provocat que moltes persones hagin mort intentant crear el mar Mediterrani en busca d'una vida millor i fugint dels seus respectius països on són cruelment perseguits o sotmesos a guerres. Davant això, la UE ha posat en marxa diferents mecanismes de salvament per tal d'evitar que hi hagin més morts en el Mediterrani (Sobre aquesta qüestió i continuarem més endavant a l'apartat 3.3 del Treball).

En el mapa anterior també podem contemplar la ruta dels Balcans, a través de la qual, els nacionals de tercers països viatjaven des de la costa de Turquia fins a les illes gregues⁹⁹, per després arribar finalment, a través de Sèrbia, Macedònia, Hongria, Àustria, a Alemanya. Tanmateix, en l'actualitat, a causa del restabliment del control de les fronteres interiors (el qual es tractarà en l'apartat 3.2.2 del treball) i, posteriorment, a través de l'acord, del 17 d'abril de 2016, de la UE amb Turquia, ja no es pot accedir a Europa a través d'aquesta ruta. Una de les conseqüències del bloqueig de la ruta balcànica és que per als sirians i els refugiats d'altres països arribar a Europa per vies alternatives serà més car i pot resultar més perillós.

Com assenyala Flavio Di Giacomo¹⁰⁰, portaveu d'IOM a Itàlia, "*Quan es tanca una ruta, se n'obre una altra que, en general, és més perillosa*". L'alternativa més factible seria tornar als vols fins al Sudan o Líbia, per després continuar per mar, però això costa molts diners. Di Giacomo es refereix a la ruta que solien prendre una part dels sirians. Des d'Istanbul o Beirut volaven a Khartoum, al Sudan, o a Trípoli mateix, en vols regulars. Una vegada a la costa líbia, els traficants els embarcaven en qüestió de dies, si era possible, cap a Itàlia. I, com que pagaven més, passaven per davant dels subsaharians que volien fer el mateix trajecte i obtenien llocs més segurs a les barques.

Recapitulant, aquest increment del flux migratori ha provocat que els Estats membres de Grècia i Itàlia rebessin una gran quantitat de nacionals de tercers països i que fos impossible que gestionessin totes les demandes d'asil. A més a més també convé destacar que, com assenyala GONZALEZ ENRÍQUEZ¹⁰¹:

⁹⁹ Per fer-vos una idea més acurada respecte a les circumstàncies amb les quals els migrants arribaven a les illes gregues, són molt recomanables els documentals següents: La Sexta (15 desembre 2015). *To Kyma: Rescate en el Egeo* [Documental]. Recuperat de http://www.atresplayer.com/television/noticias/lasexta-noticias/especiales/temporada1/capitulo-11-kyma-rescate-mar-egeo_2016021800328.html [Consulta: 9 abril 2016]. Martorell, M. (7 maig 2016). *De Lesbos a Colonia* [Documental]. Recuperat de <http://www.mitele.es/programas-tv/21-dias/temporada-7/programa-43/> [Consulta: 14/05/2016].

¹⁰⁰ Declaració reproduïda a: Vals, E. (22 abril 2016). El bloqueig de la ruta balcànica fa més car i perillós fugir de Síria. Només els refugiats amb mitjans econòmics podrien anar pel Sudan i Líbia. *La Vanguardia*, p. 6.

¹⁰¹ González Enríquez, C. (11 novembre 2015). *La crisis de los refugiados y la respuesta europea*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL

“Quan es va aprovar la regulació de Dublín, la UE no preveia les fortes arribades de demandants d’asil a través del Mediterrani que van començar el 2011, quan les anomenades “primaveres àrabs” van acabar amb els controls que Tunísia i Líbia exercien sobre la sortida de migració irregular des dels seus territoris cap a Itàlia i Malta, i la crisi política a Síria va derivar cap a una guerra que ja ha causat més de 4 milions de refugiats. Als anys 1994-2002 la UE va rebre una mitjana de 300.000 sol·licitants d’asil per any, que ha arribat al 2014 a 663.000 i a 770.000 als primers

El problema de la crisi actual és que, a diferència de la crisi anterior (guerres iugoslaves) on la UE va arribar a aconseguir una etapa d’estabilitat i creixement econòmic, aquesta ha arribat en un període de crisi (augment de la desocupació i restriccions pressupostàries), i, justament, entren a Europa pels països més dèbils, els del Sud i els de l’Est, els quals es troben sense la capacitat financera necessària per gestionar el procés de conformitat amb les normes comunitàries i per oferir als refugiats l’ajuda i els serveis que donen els països nòrdics (Alemanya i Països Baixos). Per tot això, l’acord de Dublín, un dels pilars del SECA, va passar a incomplir-se l’obligació de registrar les dades i les empremtes dactilars a Itàlia. I, més endavant, quan el flux més important va passar a ser el de l’est, per la via turca passant per Grècia (ruta dels Balcans), la qual va ser incapaç d’atendre als refugiats ja que estava sotmesa fortes restriccions financeres. En aquest sentit, tal i com afirma GONZÁLEZ ENRÍQUEZ¹⁰²:

“Des del 2011, quan les arribades afectaven bàsicament a Itàlia i es composaven en la seva major part de subsaharians, la majoria dels eventuais demandants d’asil que arribaven a Itàlia desitjaven seguir cap a altres països de més al nord, cap a Alemanya, França o Regne Unit, mentre que Itàlia no tenia cap interès en evitar aquesta continuació del viatge”.

Aquest increment del flux migratori i l’incompliment sistemàtic de l’obligació de registrar les dades i les empremtes dactilars, ha provocat que cada cop hagi sigut més difícil distingir als sol·licitants d’asil dels immigrants econòmics la qual cosa encara ha dificultat més gestionar aquesta situació.

Per altra banda, els sol·licitants d’asil que arriben al Sud o l’Est d’Europa no volen demanar l’asil en aquests països pels següents motius¹⁰³:

- 1) Perquè tradicionalment la taxa d’acceptació de les sol·licituds d’asil del Sud ha sigut inferior que la dels països del Nord.

[_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](#) [Consulta: 9/04/2016].

¹⁰² González Enríquez, C. (11 de novembre de 2015). op. cit.

¹⁰³ González Enríquez, C. (11 de novembre de 2015). op. cit.

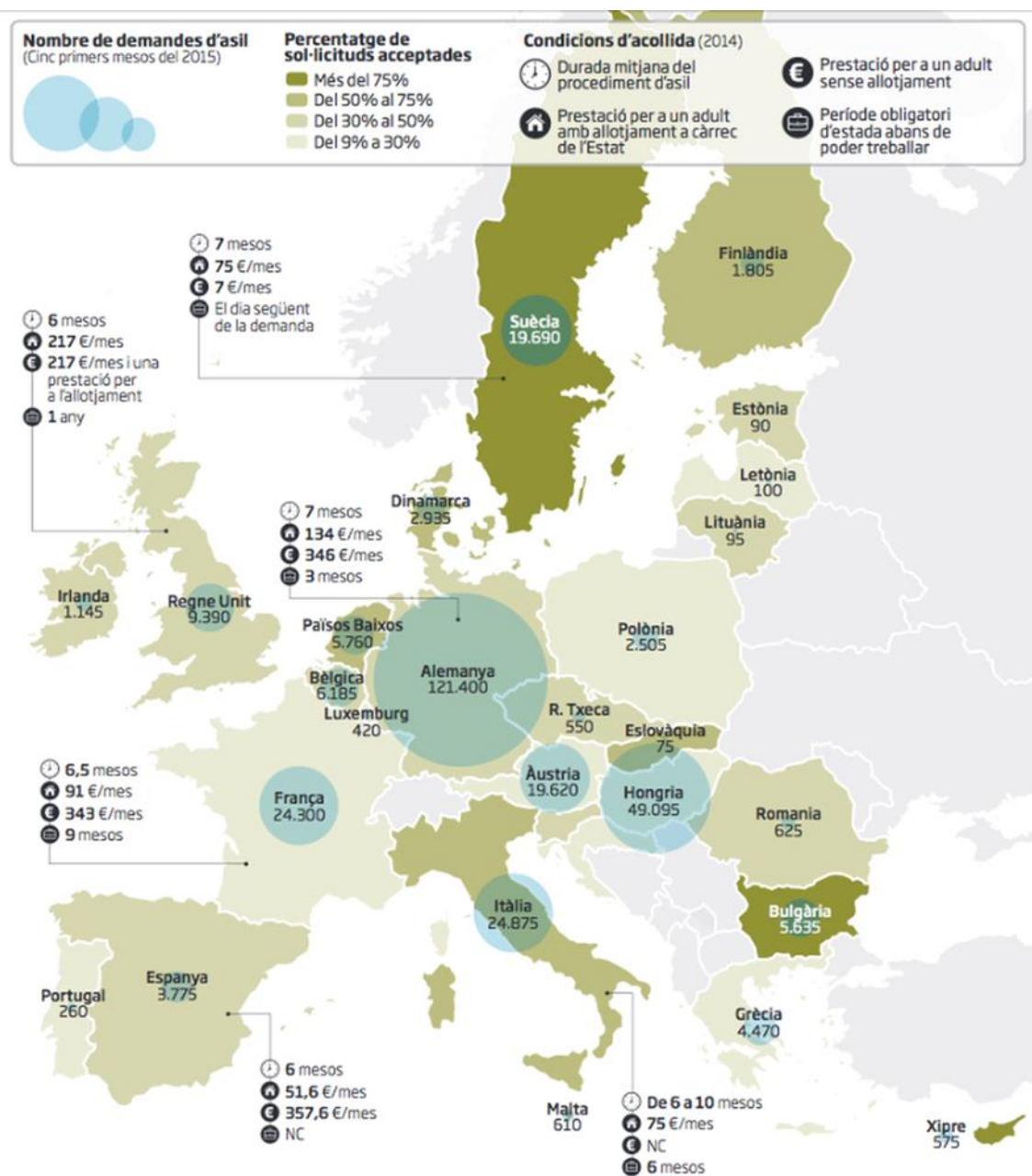
- 2) Perquè els que arriben es volen instal·lar en àrees en les que ja hi hagi persones del seu mateix origen i, per tant, en els països que tradicionalment són receptor d'asilats on ja s'han format comunitats d'afganesos, eritreus, kurds, paquistanesos, somalis, siris, etc.
- 3) Perquè hi ha una gran diferència entre els països rics i els països pobres pel que fa al tipus de serveis, ajudes¹⁰⁴ i drets que pot gaudir un refugiat. Per exemple, pel que fa als drets, el més important és el temps exigít abans que el demandant d'asil pugui començar a treballar. Respecte a aquest, mentre que a França el sol·licitant d'asil pot treballar als nou mesos d'haver presentat la seva sol·licitat, a Suècia pot començar a treballar de forma immediata.
- 4) Perquè la situació del mercat laboral en els països del nord és molt millor que la dels països del sud, amb uns salaris més elevats i amb una taxa d'atur molt més baixa.

Per tot això, la incapacitat de mitjans dels Estats del Sud i de l'Est i la seva inexperiència en la gestió del refugi s'ha ajuntat amb les preferències dels propis migrants respecte al seu destí tot provocant una gran desigualtat en el repartiment dels sol·licitants d'asil a Europa. En aquest sentit, els demandants d'asil no es distribueixen de forma homogènia entre els Estats, sinó que Alemanya ha rebut el 36% de totes les sol·licituds d'asil presentades en la UE al 2015, un percentatge desproporcionat respecte al conjunt de la Unió, en la que aporta el 16% de la població i el 20% del PIB¹⁰⁵.

El mapa següent és molt il·lustratiu perquè demostra tot el que hem anat explicant fins ara i, a més a més, evidencia una altra realitat i és que encara que les bases del procediment d'asil marquin les diverses directives europees, al final qui regula les especificitats són les lleis estatals perquè les Directives estableixen uns llindars (mínims) els quals poden ser superats pels Estats membres (sempre i quan siguin més beneficiosos). Per aquest fet, existeixen tantes diferències entre els països respecte als criteris de protecció, a la rapidesa de la resolució de les peticions o les característiques d'acollida (drets econòmics i socials). És per això que els països amb més tradició i capacitat d'acollir als refugiats (Alemanya, Suècia, França, Regne Unit) siguin els elegits per als que busquen protecció internacional a la Unió Europea. Finalment, hem de recordar que la decisió final de reconèixer l'estatut de refugiat és una decisió nacional, per tant per molt que s'adoptin Directives, al final la decisió sempre serà per part dels Estats membres.

¹⁰⁴ Respecte a les ajudes, hem de remarcar ue el Govern de Berlín també vol tallar les prestacions socials per als estrangers de la Unió Europea que no treballin o no hagin treballat abans -i, per tant, cotitzat-al país. Informació extreta de: Internacional. (29 abril 2016). Alemanya també vol tallar les prestacions als europeus. *La Vanguardia*, p. 9.

¹⁰⁵ González Enríquez, C. (11 de novembre de 2015). op. cit.



Font: "Le Monde" i l'Eurostat/Gràfic: Eduard Forroll¹⁰⁷

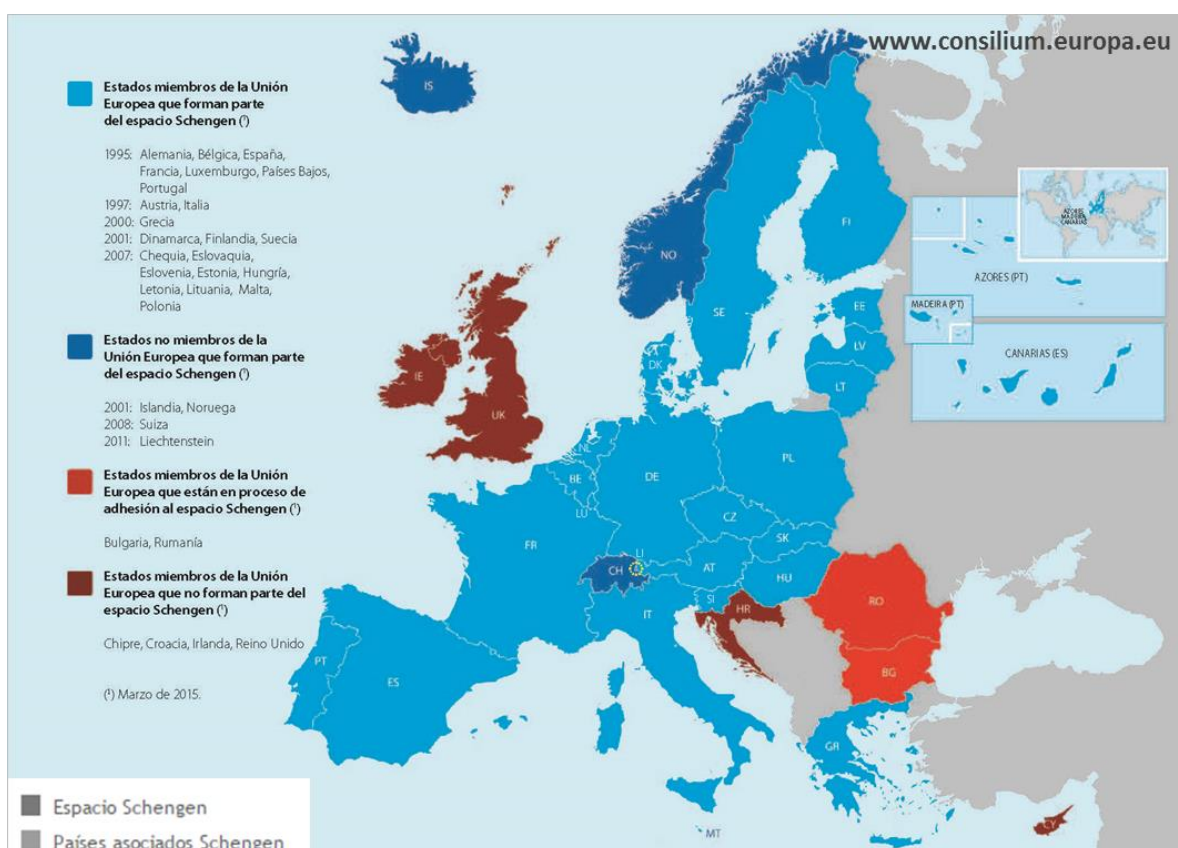
En síntesi, hem de dir que actualment Europa està vivint una situació excepcional on s'està posant a prova la solidaritat i els mecanismes que preveu el Sistema Europeu Comú d'Asil. I, davant aquesta situació excepcional, la Unió Europea ha intentat donar una sèrie de respostes les quals les analitzarem a continuació.

¹⁰⁶ Mapa i gràfiques extretes de Ara. (8 de setembre de 2015). op. cit.

3.2. Espai Schengen: un bé col·lectiu que no es protegeix

3.2.1. El règim de visats de l'espai Schengen

En el marc de la Unió Europea existeixen unes normes comunes per tots els Estats membres de la UE en relació a l'expedició de visats per estades de curta durada i la posada en marxa d'activitats de control fronterer i vigilàncies en fronteres. En concret, el cabal comunitari de Schengen estableix un sistema unificat pel control de les fronteres exteriors i permet als individus circular lliurement dins l'espai Schengen, permeten així, un dels béns més preuats de la UE: la lliure circulació.



Font: Espai Schengen¹⁰³

Com es pot observar en el mapa, el cabal comunitari de Schengen s'aplica, en la seva totalitat, en la major part dels Estats membres de la Unió Europea. No obstant, no tots els Estats membres de la UE formen part de l'Espai Schengen. Per aquest motiu, l'abast d'aquest sistema Schengen arriba més enllà de les fronteres de la UE, ja que arriba a Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa. No obstant, convé destacar que existeixen uns Estats membres de la Unió Europea que mantenen una posició especial envers al cabal comunitari de Schengen. Aquest és el cas del Regne Unit i

¹⁰⁷ Mapa extret de: Extranjería Ius Cogens (9 octubre 2015). *¿Qué es el Espacio Schengen?*. Recuperat de <http://extranjeriaiuscogens.blogspot.com.es/2015/10/espacio-schengen-frontera-exterior-interior.html> [Consulta: 9 abril 2016]

Irlanda, els quals, encara que formin part de la Unió Europea no formen part de l'espai Schengen, per tant, aquest no han suprimit els controls fronteres amb els altres Estats¹⁰⁸. El mateix succeeix amb la República de Islàndia i amb el Regne de Noruega, ja que aquests dos Estats, juntament amb els Estats nòrdics que són membres de la Unió Europea, estan vinculats per les disposicions de la Unió Nòrdica de Passaports¹⁰⁹. També mantenen una posició especial envers al cabal comunitari de Schengen, la Confederació de Suïssa¹¹⁰ i el Principat de Liechtenstein¹¹¹.

Dit això, l'art. 6 del Codi de fronteres Schengen (Reglament (CE) n° 562/2006) prohibeix que el codi s'apliqui de manera equivalent a la devolució o a una discriminació il·legal. A més a més, convé destacar que Bulgària i Romania estan en procés d'adhesió i, per tant, de moment no formen part d'aquest espai. Així com Xipre i Croàcia, els quals no en formen part.

En aquest sentit, tant els nacionals de la UE i dels països de l'espai Schengen com els membres de la seva família tenen dret a l'entrada en el territori dels Estats membres de la UE sense la necessitat de cap autorització prèvia. Únicament podran ser exclosos per motius d'ordre públic, seguretat pública o salut pública¹¹².

Per circular per l'espai de Schengen, si la persona és estrangera (tot nacional o familiar que no sigui nacional d'un Estat membre de la Unió Europea), ha de complir amb els requisits de l'art. 5 del Conveni d'aplicació de Schengen i només ho podrà fer durant un període màxim de tres mesos. No obstant, si l'estranger vol anar a un país que forma part de l'espai Schengen per una estada superior a tres mesos, haurà d'obtenir el visat nacional expedit pel país al qual vol anar d'acord amb la legislació d'aquest. Un visat d'aquest tipus permetrà al seu titular transitar pel territori de

¹⁰⁸ Per més informació vegis l'art. 4 del Protocol n° 19 sobre el cabal comunitari de Schengen integrat en el marc de la Unió Europea.

¹⁰⁹ Per més informació vegis l'art. 6 del Protocol n° 19 sobre el cabal comunitari de Schengen integrat en el marc de la Unió Europea. També vegis la Decisió n° 1999/437/CE del Consell de 17/5/1999 relativa a determinades normes de desenvolupament de l'Acord celebrat pel Consell de la Unió Europea amb la República de Islàndia i el Regne de Noruega sobre l'associació d'aquests dos Estats a l'execució aplicació i desenvolupament del cabal comunitari de Schengen (DO 1999 L 31 a 33) i l'Acord celebrat pel Consell de la Unió Europea, la República de Islàndia i el Regne de Noruega sobre l'associació d'aquests dos Estats a l'execució, aplicació i desenvolupament del cabal comunitari de Schengen, firmat el 18/5/1999 i que va entrar en vigor el 26//2000 (DO 1999 L 176, pp. 36-62).

¹¹⁰ En relació a Suïssa, vegis l'Acord entre la UE, de 26 d'octubre del 2004, la Comunitat Europea i la Confederació de Suïssa sobre l'associació de la Confederació de Suïssa a l'execució, aplicació i desenvolupament del cabal comunitari de Schengen (DO 2008 L 53, 01-03-2003, pàg. 52-79), i la Decisió 2008/146/CE, de 28 de gener de 2008, relativa a la celebració, en nom de la Comunitat Europea, de l'Acord entre la UE, la Comunitat Europea i la Confederació de Suïssa sobre l'associació de la Confederació de Suïssa a l'execució, aplicació i desenvolupament del cabal comunitari de Schengen (DO 2008 L 53, 01-03-2003, pp. 50-51).

¹¹¹ Protocol entre la UE, la Comunitat Europea, la Confederació de Suïssa i el Principat de Liechtenstein sobre l'adhesió del Principat de Liechtenstein a l'Acord, del 28 de febrer del 2008, entre la UE, la Comunitat Europea i la Confederació de Suïssa sobre l'associació de la Confederació de Suïssa a l'execució, aplicació i desenvolupament del cabal comunitari de Schengen (DO 2011 L 160, 19-02-2011, pp. 21-36).

¹¹² Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (2014). op. cit., pp. 27 a 30.

les altres parts contractants per tal de dirigir-se al territori del país que va expedir el visat en qüestió¹¹³.

No obstant, tal i com assenyala BOU FRANCH¹¹⁴, per via d'excepció a aquesta disposició, es pot autoritzar l'entrada al territori dels Estats membres als nacionals de tercers països que no compleixen algunes d'aquestes condicions, sempre i quan: a) siguin titulars d'un permís de residència o d'un visat de retorn expedit per un dels Estats membres o, quan així s'exigeixi, d'ambdós documents, a l'objecte que puguin arribar la territori de l'Estat membre que hagi expedit el permís de residència o el visat de retorn; b) si se'ls expedeix un visat en la frontera, una possibilitat que es contempla en el Reglament (CE) núm. 415/2003 del Consell, de 27 de febrer de 2003, sobre l'expedició de visats a la frontera, inclosos els de marins en trànsit¹¹⁵; o c) per motius humanitaris, d'interès nacional o per obligacions internacionals (5.4).

També, convé subratllar que l'art. 13 del "Codi de fronteres Schengen" estableix l'obligació de denegar l'entrada: *"...en el territori dels Estats membres als nacionals de tercers països que no compleixin amb totes les condicions d'entrada definides en l'art. 5, apartat 1, sempre i quan no formin part de cap de les categories de persones indicades en l'art.5.4. Ara bé, això no serà obstacle per l'aplicació de les disposicions especials relatives al dret d'asil i a la protecció internacional o a l'expedició de visats de llarga durada. "*

Amb la finalitat de poder realitzar un seguiment del compliment d'aquesta obligació, s'ha establert una altra obligació als Estats membres que consisteix en proporcionar a la Comissió (Eurostat) estadístiques sobre el nombre de nacionals de tercers països als que se li ha denegat l'entrada al territori de l'Estat membre en la frontera exterior (art. 5.1.a). Per "fronteres exteriors", de conformitat amb el "Codi de Fronteres Schengen", s'entén *"les fronteres terrestres dels Estats membres, incloses les fluvials, lacustres i marítimes, així com els aeroports i ports marítimes i lacustres, sempre que no siguin fronteres interiors"* (art. 2.2). En el cas dels Estats membres que no estiguin a l'espai Schengen, les seves fronteres exteriors coincideixen amb les fronteres internacionals.

Tot i així, aquesta situació canvia quan qui intenta creuar les fronteres és un sol·licitant d'asil. En aquest cas, aquestes persones es troben en una situació especial. Tal i com hem vist anteriorment, els sol·licitants d'asil són aquelles persones que sol·liciten que se'ls hi reconegui l'estatut de

¹¹³ Per més informació vegeu els arts. 18 i 19 del Conveni d'aplicació Schengen de 1985.

¹¹⁴ Bou Franch, V. (2014). La política migratòria de la Unió Europea en su aplicació pràctica. Dins Reig Fabrado, I. (dir.), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea* (1a ed., 213-255). València: Tirant lo Blanch, p. 37.

¹¹⁵ DO, L 64, 07-03-2003, pp. 1-8.

refugiats o una protecció similar¹¹⁶, amb independència que presentin la seva sol·licitud al arribar a les fronteres exteriors de la UE o des de l'interior de qualsevol Estat membre i, amb independència de si van entrar en la UE de manera regular o irregular. Quan presenti una sol·licitud de protecció internacional, al sol·licitant d'asil se li concedirà un permís de residència provisional. Així doncs, no s'ha de considerar com irregular l'estada del sol·licitant d'asil a la UE fins que hi hagi una decisió definitiva sobre la seva sol·licitud de protecció internacional. Ara bé, si la decisió final rebutja la seva sol·licitud, llavors, l'estada de la persona afectada en la UE serà irregular, menys quan en el cas que aquesta persona gaudeixi d'un permís de residència per altres motius.

Per tot això, qualsevol tanca (o altre tipus de barrera física o legal) que es construeixi per evitar els entrades il·legals en la UE no serà un obstacle pels sol·licitants de protecció internacional per demanar refugi o protecció subsidiària ja que, en aquests casos, l'Estat estarà obligat a estudiar la seva sol·licitud.

3.2.2. Mesures específiques de restabliment temporal de control en les fronteres

Com hem vist fins ara, l'actual Espai Schengen s'ha configurat com un sistema de visats en els quals tots els nacionals de tercers països tenen dret a accedir-hi sempre i quan compleixin amb els requisits establerts en la normativa comunitària i nacional. D'aquesta manera, únicament hem vist com estan regulades les fronteres exteriors. Però l'espai Schengen és molt més això. Com assenyala GONZALEZ ENRIQUEZ¹¹⁷, Schengen és el principal bé col·lectiu que ha produït la UE, juntament amb l'euro i el mercat interior, el qual consisteix en eliminar les fronteres interiors. En aquest sentit, dins d'aquest espai, qualsevol persona pot viatjar lliurement, sense controls.

No obstant, l'espai Schengen únicament es pot mantenir si les fronteres externes estan ben gestionades. Ara bé, si un Estat considera que l'Estat veí no està fent el necessari per controlar la frontera exterior i no estigui complint amb les normes respecte als migrants o sol·licitants d'asil i està afavorint que deixin entrar al seu territori per arribar al de l'altre Estat, podrà aplicar el restabliment temporal del control de fronteres.

¹¹⁶ Tal i com assenyala, Bou Franch: "en ocasions, els "sol·licitants" o les "sol·licituds" d'asil signifiquen no només a les persones que presenten una sol·licitud de protecció internacional, sinó també aquelles que han sigut incloses en tal sol·licitud com seria el cas dels "membres de la família" durant el període de referència, d'acord amb l'art. 2, h de la Directiva 2004/83/CE. Les dades de l'Eurostat es refereixen sempre a les persones o no a les sol·licituds, que poden incloure a més d'una persona (*Ibidem*, p. 235).

¹¹⁷ González Enríquez, C. (23 febrer 2016). Schengen: un bien colectivo que nadie defiende. *Real Instituto el Cano*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalez-enriquez-schengen-bien-colectivo-nadie-defiende [Consulta: 28/04/2016].

Amb l'entrada en vigor del Reglament n° 1051/2013¹¹⁸ del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2013, es va modificar el Reglament (CE) n°526/2006 amb la finalitat d'establir normes comunes relatives al restabliment temporal dels controls fronterers en les fronteres interior en circumstàncies excepcionals. Tot i així, en l'actualitat, el Reglament n° 1051/2013 ha sigut derogat a causa de l'adopció del Reglament (UE) 2016/399 del Parlament Europeu i del Consell del 9 de març de 2016 pel que s'estableix un Codi de normes de la Unió pel creuament de persones per les fronteres¹¹⁹.

Dit això, hem de remarcar que aquest nou Reglament estableix uns mecanismes per protegir l'Espai Schengen, tant en les fronteres interiors com les exteriors, quan concorren alguna de les circumstàncies excepcionals que preveu aquesta normativa comunitària. En aquest sentit per tal d'analitzar correctament aquests mecanismes, en primer lloc veurem quins es preveuen per les fronteres interiors. I, per últim, analitzarem les mesures que es poden adoptar en cas de greus deficiències relacionades amb els controls en les fronteres exteriors.

A) Restabliment temporal dels controls en les fronteres interiors

El restabliment temporal dels controls en les fronteres interiors es troba establert en els articles que conformen el Capítol III del Reglament (UE) n° 399/2016. En concret, l'art. 25 de l'esmentat reglament estableix que es podran restablir els controls en les fronteres interiors quan es presenti una amenaça greu per l'ordre públic o la seguretat interior, amb caràcter excepcional i durant un període de temps limitat no superior a trenta dies o, en cas que la duració sobrepassi aquest període, mentre es prevegi que l'amenaça greu persisteix. Ara bé, l'amplitud i duració del restabliment temporal de controls fronterers a les fronteres interiors no podrà excedir del que sigui estrictament necessari per respondre a l'amenaça.

Per altra banda, els controls fronterers interiors només es restabliran com a últim recurs, i d'acord amb el previst en els arts. 27 i 28. D'aquesta manera, els Estats membres, en últim recurs, podran restablir el control fronterer en les seves fronteres interiors de conformitat amb el procediment en cas d'esdeveniment previsibles (art. 27) o, en cas d'urgència (art. 28).

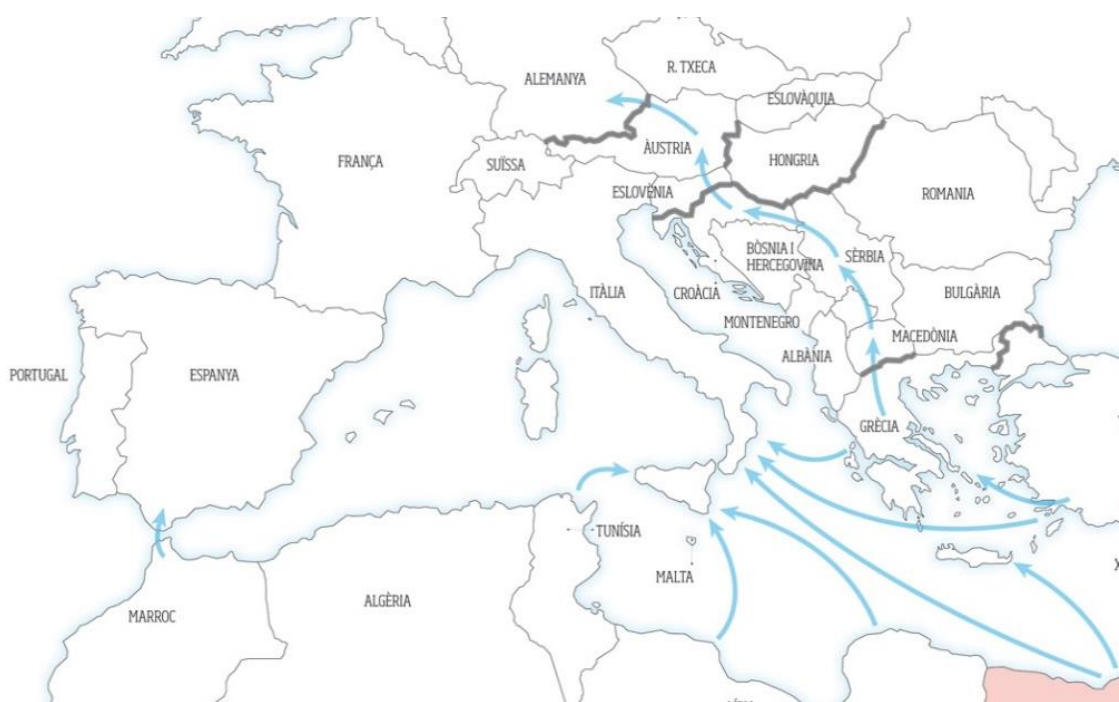
Tot i així, convé destacar que aquest restabliment temporal dels controls fronterers en les fronteres interiors no és una potestat discrecional sinó que els Estats membres han de complir amb els criteris que es contemplen en l'art. 26 del Reglament (UE) n° 399/2016. En concret, l'Estat membre haurà d'avaluar la mesura en què el restabliment podrà respondre correctament a

¹¹⁸ DO L 295 de 6-11-2013

¹¹⁹ DO L 77 de 23-3-2016, p. 1/52

l'amenaça per l'ordre públic o la seguretat interior i la proporcionalitat de la mesura en relació amb dita amenaça. En aquesta avaluació, l'Estat membre haurà de tenir en compte:

- a) les repercussions probables de qualsevol amenaça per l'ordre públic o la seguretat interior en l'Estat membre interessat, incloses les derivades d'actes o amenaces terroristes, i les que comportin les amenaces relacionades amb la delinqüència organitzada;
- b) les repercussions probables del restabliment dels controls en la lliure circulació de les persones dins de l'espai sense controls en les fronteres interiors.



Font: Flux dels refugiats i països que han aixecat murs per evitar el seu pas¹²¹.

Actualment, a causa de l'augment del número de migrants i refugiats que estan arribant, molts Estats membres d'aquest espai Schengen estan restablint controls en les fronteres provocant un "efecte dominó¹²¹". La situació ha arribat a tal extrem que fins hi tot, Suècia, un país que tradicionalment era més generós en la concessió d'asil, s'ha vist superada i ha tancat la seva frontera amb Dinamarca, la qual, ha tancat la seva amb Alemanya. De manera paral·lela, Alemanya està controlant els accessos per la seva frontera amb Àustria. Àustria, per la seva part, fa el mateix respecte a Eslovènia, i, França, a causa de l'estat d'emergència decretat després de

¹²⁰ Mapa i gràfic extret de Rodríguez, M. (25 setembre 2015). Manuel Valls: "Europa no pot acceptar més refugiats". *Ara*. Recuperat de http://www.ara.cat/internacional/manuel_valls-rebutja-mes-refugiats-europa_0_1474052_689.html [Consulta: 8 d'abril 2016].

¹²¹ González Enríquez, C. (23 febrer 2016). op. cit.

l'atemptat del 2015, ha restablert els controls amb totes les fronteres terrestres i aèries. També Noruega, membre de l'Acord Schengen, ha fet el mateix amb la seva frontera sud.

Per altra banda, els països de l'Est són els que menys esforços estan fent per mantenir l'espai Schengen. Com assenyalar GONZÁLEZ ENRÍQUEZ¹²², els països de l'antic bloc soviètic mai van tenir una experiència d'immigració rellevant, mai van acollir els sol·licitants d'asil i mai han conviscut amb la població musulmana de la que tenen una pèssima imatge.

De manera paral·lela, Àustria ha canviat pràcticament la seva política¹²³. Quan el setembre del 2015, l'allau de refugiats que havien quedat encallats a Budapest van obtenir el plàcet de la cancellera alemanya per avançar cap a Alemanya, la veïna Àustria no hi va oposar objeccions. Milers de persones, la majoria procedents de Síria, Iraq i l'Afganistan, van passar primer la frontera austro-hongaresa, i després la germano-austriaca, fent d'Àustria un país de trànsit. El canceller socialdemòcrata austríac, Werner Faymann, va donar suport a l'actitud alemanya de portes obertes, mentre que altres països centreeuropeus-sobretot el primer ministre d'Hongria, Víktor Orbán- mostraven un rebuig a l'acollida amb discursos polítics antiimmigració i xenòfobs.

Sis mesos després, Àustria ha canviat radicalment la seva actitud sobre el flux de refugiats. Es va veure el 7 de març en la Cimera europea amb Turquia on Faymann va advocar per deixar clar als demandants d'asil i traficants que *“la ruta dels Balcans està tancada, i qualsevol altra també”*. Però la situació es va radicalitzar més quan Viena va acollir el 24 de febrer passat una cimera de ministres de l'Interior amb nou països balcànics (Albània, Bòsnia, Bulgària, Croàcia, Eslovènia, Macedònia, Montenegro, Sèrbia i Kosovo), sense invitar a Grècia. L'objectiu d'aquesta cimera era coordinar-se per impedir el pas d'immigrants des de territori hel·lè, on des d'aleshores s'han anat acumulant milers de dones, homes i nenes, en una situació que tenia l'aparença d'empitjorar quan s'acabés l'hivern i més persones que fugen de la guerra o la pobresa es decidissin a emprendre viatge amb el millor clima primaveral. La ministra austríaca de l'Interior, la conservadora Johanna Mikl-Leitner, va dir aquell dia que aturar el flux migratori *“és una qüestió de supervivència per la UE”*.

D'aquesta manera, els socialdemòcrates han endurit el seu discurs sobre els sol·licitants d'asil, com els seus aliats conservadors demanaven fa mesos. La política d'Àustria envers als sol·licitants d'asil ha canviat tant que fins hi tot el candidat de la formació d'extrema dreta i antieuropea Partit de la Llibertat d'Àustria (FPÖ), Norbert Hofer, va ser el més votat a la primera volta de les eleccions presidencials celebrades el 6 de març de 2016 amb un 36,7 per cent dels

¹²² González Enríquez, C. (23 febrer 2016). op. cit.

¹²³ Paz López, M. (8 de març de 2016). El gran gir d'Àustria: Viena ha passat en poques setmanes de l'acollida inicial a refugiats a liderar els països balcànics per tallar el flux migratori. *La Vanguardia*, p. 6.

vots¹²⁴. Tot i això, aquest tant per cent de vots provisionals que va obtenir Hofer no era suficient per obtenir la victòria directa. Per aquest motiu hi va haver una segona volta on, finalment, el vot per correu va donar la victòria a Alexander Van der Bellen. En concret el progressista es va imposar amb el 50,3% dels vots front a un 49,7% de Hofer, segon va anunciar el 23 de maig el Ministre d'Interior, Wolfgang Sobotka¹²⁵.

Tanmateix, és remarcable que amb una retòrica antiacollida més mesurada que la practicada per Hongria, Polònia, la República Txeca o Eslovàquia, Àustria, amb poc temps, ha esdevingut el líder de l'Europa balcànica que vol frenar el flux migratori. El seu ministre d'Exteriors, el conservador Sebastian Kurz, va declarar el 8 de maig¹²⁶ a *The Guardian* que a Grècia “els refugiats estan sent arrossegats cap al cor d'Europa”. A la tardor, del 2015, el canceller Faymann va criticar en duresa el seu homòleg hongarès Viktor Orbán per erigir una tanca a la frontera entre Hongria i Sèrbia; ara, Àustria disposa d'una tanca de quatre quilòmetres a la seva frontera amb Eslovènia.

Per altra banda, també convé destacar que Àustria no renuncia als seus preparatius per establir severos controls a la frontera del Brenner, incloent-hi una tanca de gairebé 400 metres de longitud i fins a 4 metres d'altura que simbolitzaria el final de la lliure circulació a l'espai Schengen. El ministre de l'Interior italià, Angelino Alfano, va admetre el 28 d'abril¹²⁷ que els plans d'Àustria seguiran el seu curs, però sembla que només s'aplicaran davant una emergència. El dubte està en el criteri per declarar-la.

Segons Alfano, el seu homòleg austríac va estar d'acord en la proposta italiana que la UE adoptés un pla integral, anomenat “*migration compact*”, per afrontar la situació inclouent-hi un futur acord amb Líbia, semblança al firmat amb Turquia, sobre les repatriacions. El ministre italià va parlar de crear *hotspots flotants*¹²⁸ (en vaixells) per identificar a les persones rescatades al mar i classificar-les entre potencials demandants d'asil o immigrants econòmics sense dret a entrar a Europa. Aquests últims serien reclosos en “estructures tancades” en espera de la seva deportació.

¹²⁴ Europa Press. (24 abril 2016). L'extrema dreta encapçala la primera volta de les presidencials a Àustria. *Naciódigital*. Recuperat de <http://www.naciondigital.cat/noticia/107333/extrema/dreta/encapcala/primeravolta/presidencials/austria> [Consulta: 30 d'abril 2016].

¹²⁵ Respecte a Àustria, hem de destacar que el 8 de maig del 2016, va dimitir el canceller d'Àustria, Werner Faymann, a causa de la pèrdua de suport per la crisi dels refugiats. Per més informació vegis: Paz López, M. (10 maig 2016). Dimiteix el canceller d'Àustria arran del fort ascens de la ultradreta. *La Vanguardia*, p. 6.

¹²⁶ Declaració esmentada a: Europa Press (04 abril 2016). op. cit.

¹²⁷ Declaració expressada a: Vals, E. (29 abril 2016). Itàlia i Àustria, tensió continguda. *La Vanguardia*, p. 4.

¹²⁸ Respecte als “hotspots”, els tractarem més en davant quan fem l'anàlisi de les Decisions.

El ministre italià Alfano va admetre que el bloqueig de Brenner comportaria “enormes danys” econòmics a tots dos països, no només en el turisme sinó també en el transport de mercaderies i la mobilitat per raons laborals. Fins hi tot, les organitzacions internacionals que segueixen diàriament el flux de refugiats veuen injustificades les mesures perquè les arribades a Itàlia aquest any estan al nivell del 2015 i no s’espera cap allau. A més, a diferència de fa dos anys, ara sí que prenen les emprems dactilars de tots els que arriben. Si passen la frontera i són identificats, els tornaran a Itàlia. El secretari general de l’ONU va retreure el 28 d’abril a certs governs europeus la seva actual política migratòria dient que “*Em preocupa que hi hagi països europeus que cada vegada més segueixin una política migratòria i de refugiats més restrictiva*”. A la vegada va avisar que l’inquieta molt la xenofòbia que està creixent dins i fora d’Àustria. Aquest país va aprovar la possibilitat de declarar un estat d’emergència migratori, que restringiria l’acollida de refugiats, acceptant només determinades sol·licituds d’asil, com les de menors no acompanyats, dones amb nens molts petits o persones que tinguin familiars al país.

D’aquesta manera, com es pot observar en el següent mapa, és un fenomen que s’ha estès per tot Europa. Com assenyala PARDO TORREGROSSA¹²⁹, ja a les eleccions comunitàries de 2014 es va veure un avanç sense precedents d’aquestes formacions i dels euroescèptics. Tot i així, encara que coincideixen amb les seves polítiques populistes d’antimigració i de sentiment advers a l’europeu, no van ser capaços d’articular-se en un sol grup parlamentari per exercir influència.

Font. Mapa polític de la dreta radical a Europa¹³⁰



¹²⁹ Pardo Torregrossa, I. (9 maig 2016). La extrema derecha de Europa, rumbo al centro político. *La Vanguardia*. Recuperat de <http://www.lavanguardia.com/internacional/2016/05/05/401589387195/extrema-derecha-europa.html> [Consulta: 14/05/2016].

¹³⁰ Mapa extret de: Pardo Torregrossa, I. (9 maig 2016). op. cit.

Uns anys després, gràcies a una trànsfuga del UKIP, el Front Nacional va aconseguir crear el seu grup amb la Lliga Nort, Vlaams Belang, el PVV holandès, FPÖ, AfD, el Congrés de la Nova Dreta polonès i un independent romanès.

Totes aquestes formacions es caracteritzen per ser populistes, euroescèptics, nacionalistes i la xenòfobs. Tot i així, no parlem d'un moviment uniforme, ja que, com exposa CASALS¹³¹, *“la seva bandera és la protesta contra les elits polítiques i financeres i la defensa d'una identitat nacional que es veu amenaçada, sobre tot pels estrangers i són els mateixos que han segregat els drets socials, econòmics i polítics de la població”*.

Aquest creixement de l'extrema dreta, ha provocat que la dreta tradicional i inclús el centre esquerra s'hagin radicalitzat per fer front a l'amenaça que suposen. És per aquest motiu que, per exemple, Angela Merkel, després de ser criticada per ser una ferm defensora del sistema de quotes, es veié obligada a recolzar l'Acord de la UE amb Turquia. El mateix és el cas de Werner Faymann, el qual, es va veure obligat a adoptar mesures radicals envers el flux migratori en contra de la seva ideologia (tot i així, va perdre vots i, és per aquest motiu, que va dimitir). El mateix és el cas de França, on el president francès, François Hollande, segons l'últim sondeig publicat per Le parisien i “BFM TV” va revelar que qualsevol candidat el guanyaria a les eleccions del 2017, inclosa Marine Le Pen del Front Nacional ultradretà. A l'Europa de l'Est, Polònia i Hongria, la dreta en el govern s'ha radicalitzat. A Bulgària, han sorgit patrulles de ciutadans que cacen a refugiats que intentan arribar de forma il·legal des de Turquia. A Finlàndia o Suècia també han sorgit patrulles ciutadanes per l'arribada de refugiats¹³².

Aquest avanç de la ideologia de l'extrema dreta és degut a que, com assenyala CASALS¹³³, *“Europa no té una política clara i no satisfà a ningú, ni a esquerra ni a dreta”*. I aquesta incapacitat de gestió del flux migratori ha provocat que és posés en perill l'espai Schengen i, per tant, la llibertat a circular lliurement pels Estats membres que el conformen. Per evitar-ho, i, en especial, per evitar l'accés de més migrants en aquest espai, els Estats membres van passar a adoptar mesures de forma unilateral per tal de fer front, per si sols, a aquesta situació d'emergència excepcional. Una de les quals ha consistit en el restabliment temporal de les fronteres interiors.

¹³¹ Declaració expressada a l'article: Pardo Torregrossa, I. (9 maig 2016). op. cit.

¹³² Hem de destacar que l'entorn de la Unió Europea és similar. A Suïssa i Sèrbia també s'ha vist un augment del populisme de dretes i a Ucraïna, després de la caiguda del prorús Yanukovich, el Partit de la Llibertat forma part del govern, un partit de tendència neonazi. També ha passat a Estatus Units, on el polèmic magnat Donald Trump té assegurada la nominació del Partit Republicà.

¹³³ Declaració recollida a: Pardo Torregrossa, I. (9 maig 2016). op. cit.

B) Mesures en cas de greus deficiències relacionades amb el controls en les fronteres exteriors

Com hem assenyalat anteriorment, aquest espai de llibertat de circulació en el qual no es preveuen controls en les fronteres interiors, no pot existir si no es fa un control de les fronteres exteriors complint amb les obligacions que estableix la normativa comunitària pels Estats membres fronteres. És per això que en el capítol V del Reglament (UE) n° 399/2016 s'estableixen unes mesures específiques en cas de greus deficiències relacionades amb els controls en les fronteres exteriors. Aquestes constitueixen un altre mètode legal per restablir les fronteres interiors, però en aquest cas, es podran mantenir per una durada superior a l'anterior.

En concret, en el seu art. 21, s'estableix que quan l'informe d'avaluació elaborat de conformitat amb l'article 14 del Reglament (UE) n° 1053/2013¹³⁴ s'observin greus deficiències en els controls de les fronteres exteriors, i amb l'objectiu de garantir el compliment de les recomanacions a que es refereix l'art. 15 de l'esmentat Reglament, la Comissió podrà recomanar, mitjançant un acte d'execució, a l'Estat membre avaluat, que adopti mesures específiques entre les que es poden incloure una o ambdues de les següents:

- a) iniciar el desplegament dels equips europeus de Guardia de fronteres d'acord amb el Reglament (CE) n° 2007/2004; i/o
- b) enviar a l'Agència, perquè emeti un dictamen, els seus plans estratègics basats en una avaluació dels riscos i, a la vegada, incloent informació sobre el desplegament de personal i equips.

A més a més, la Comissió informará periòdicament al Comitè creat en virtut de l'art. 38, apartat 1, sobre els avanços en l'aplicació de les mesures ja mencionades i sobre el seu efecte en les deficiències detectades.

Quan en l'informe d'avaluació¹³⁵ s'arribi a la conclusió que l'Estat membre avaluat està incomplint greument les seves obligacions i que, per consegüent, ha d'informar sobre l'execució del pla d'acció pertinent en el termini de tres mesos, d'acord amb lo establert en l'article 16, apartat 4 del Reglament (UE) n° 1053/2013 i en cas que, transcorregut el termini de 3 mesos, la Comissió consideri que la situació persisteix, podrà iniciar l'aplicació del procediment específic, contemplat en l'art. 29 del Reglament (UE) n° 399/2016, previst per les circumstàncies excepcionals que posin en risc el funcionament general de l'espai sense controls en les fronteres, sempre i quan es compleixin totes les condicions. No obstant aquest procediment només s'aplicarà

¹³⁴ Reglament (UE) núm. 1053/2013 del Consell, de 7 d'octubre de 2013, pel que s'estableix un mecanisme d'avaluació i seguiment per verificar l'aplicació del cabal comunitari de Schengen, i es deroga la Decisió del Comitè Executiu de 16 de setembre de 1998 relativa a la creació d'una Comissió permanent d'avaluació i aplicació (DO L 295, 6.11.2013, p. 1–10).

¹³⁵ Per més informació respecte al contingut d'aquests informes d'avaluació, vegis els arts. 14 i ss. del Reglament (UE) n° 1053/2013.

com a últim recurs i, per tant, quan les altres mesures (les de l'art. 21 del Reglament (UE) n° 399/2016) siguin ineficaces per fer front de manera efectiva a l'amenaça greu constada.

En cas de ser inefectives, el Consell de la Unió Europea podrà recomanar a un o més Estats membres que restableixin les fronteres en totes les seves fronteres interiors o en parts concretes d'elles. Aquesta recomanació del Consell es basarà en una proposta de la Comissió, tot i que, els Estats membres també podran sol·licitar a la Comissió que presenti al Consell aquesta proposta de recomanació.

Aquest seria el cas de Grècia, el qual, a causa deficiències greus i persistents en els controls de les seves fronteres exteriors (permetia entrar a l'espai a tots els nacionals de tercers països, no els registrava en l'*Eurodac* i els deixava circular lliurement per l'Espai Schengen), està en procés d'examen¹³⁶ per tal d'avaluar si les mesures que s'han adoptat han sigut eficaces per front de manera efectiva a l'actual crisi dels refugiats. Així, en el cas que el Consell de la UE consideri, a proposta de la Comissió, que l'amenaça ha perdurat, malgrat les mesures adoptades, podrà recomanar als Estats membres que decideixin restablir els controls fronterers en totes les seves fronteres interiors o en parts concretes. En aquets sentit, seria una circumstància molt perjudicial per Grècia perquè quedaria totalment aïllada de la resta dels Estats membres de la UE, impossibilitant que els seus nacionals poguessin circular per l'Espai Schengen fins que no es solucionés l'amenaça¹³⁷.

En definitiva, com es pot observar, cada Estat membre ha actuat de forma unilateral defensant els seus interessos i, aquesta circumstància, ha provocat que Schengen, un dels béns col·lectius més importants de la UE, estigui en perill.

¹³⁶ Per més informació sobre l'avaluació que està en curs respecte a la seva situació, vegis el calendari establert a: Comissió Europea (4 març 2016). *Restablecer Schengen: la Comisión propone una hoja de ruta para reimplantar un sistema de Schengen totalmente operativo*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_es.htm?locale=FR [Consulta: 1/05/2016].

¹³⁷ Per més informació respecte a aquest procediment específic, vegis l'art. 29 del Reglament (UE) n° 399/2016.

3.3. Mecanismes d'intercepció i salvament marítim

La UE no té una regulació específica en matèria de salvament marítim d'immigrants, és per aquest motiu que l'agència Frontex ha fet ús de les anomenades “operacions conjuntes” per tal de coordinar els Estats membres en el control de les fronteres i les activitats de vigilància.

Taula dels naufragis que s'han produït en el Mar Mediterrani¹³⁸

Data	Esdeveniment
03/10/2013	360 immigrants moren al naufragar la barcassa amb la qual es dirigien a Lampedusa
11/10/2013	50 immigrants morts al bolcar una barcassa a prop de Lampedusa.
11/05/2014	Recuperats els cadàvers d'almenys 40 immigrants davant les costes de la localitat d'Al Garbuli a Líbia
2/07/2014	75 immigrants desapareguts arran del naufragi d'una embarcació a prop de les costes d'Itàlia.
24/08/2014	La Marina italiana troba els cadàvers de 18 immigrants en una llanxa pneumàtica a la deriva al sud de Lampedusa
26/08/2014	La Marina Militar italiana troba 24 cadàvers d'immigrants al sud de les costes de l'illa italiana de Lampedusa
31/08/2014	La Guàrdia Marítima tunisiana recupera 41 cadàvers d'immigrants ofegats a les costes de la ciutat meridional de Ben Guerdan
5/12/2014	La Guàrdia Costanera italiana recupera els cadàvers de 18 immigrants en una llanxa pneumàtica en què viatjaven amb 76 persones més al canal de Sicília.
11/02/2015	Almenys 300 immigrants moren en els últims dies al canal de Sicília, 29 d'ells per hipotèrmia i la resta al naufragar les barcasses en què viatjaven des de Líbia
13/04/2015	400 immigrants desapareixen al naufragar la seva embarcació davant les costes de Líbia.
27/09/2015	Moren 17 immigrants en un naufragi davant a les costes turques
19/04/2016	Almenys 700 immigrant africans van morir en un naufragi a prop de les costes de Líbia ¹³⁹
01/05/2016	Almenys 15 immigrants han desaparegut en un naufragi davant a la costa de Líbia

¹³⁸ Font: elaboració pròpia a partir de les dades estretes de: Malavolta, F. (19 abril 2016). Cronologia dels naufragis amb immigrants al Mediterrani. *El Periódico*. Recuperat de <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/internacional/els-naufragis-dembarcacions-amb-immigrants-mediterrani-dels-ultims-anys-4113618> [Consulta: 29/04/2016].

¹³⁹ Per més informació vegis: Ordaz, P. (19 abril 2016). 700 immigrants desapareguts després que el seu vaixell s'hagi enfonsat en aigües líbies. *El País*. Recuperat de http://cat.elpais.com/cat/2015/04/19/internacional/1429431225_038632.html [Consulta: 06/05/2016]

En el context de la crisi dels refugiats i tenint en compte els esdeveniments que han ocorregut en els últims anys en la zona de Lampedusa i les costes italianes, Frontex ha centralitzat les operacions d'intercepció i salvament marítim en dues zones: per una banda, a Itàlia, a través de l'operació "Tritó"; i, per altra banda, a Grècia, mitjançant l'operació "Posidó".

No obstant, abans d'analitzar aquestes operacions conjuntes, tractarem la missió "EUNAVFOR MED SOPHIA" una operació militar que la UE va aprovar, el 22 de juny de 2015.

3.3.1. EUNAVFOR MED SOPHIA

El Consell Europeu, el 23 d'abril de 2015, va advertir a la Unió Europea que havia de mobilitzar-se amb tots els esforços per evitar una major pèrdua de vides al mar, enfront de l'emergència humana que s'estava produint en el mar Mediterrani- en cooperació amb els països d'origen i trànsit - i la lluita contra els contrabandistes i els traficants de persones. El 18 de maig de 2015, el Consell de la Unió Europea va aprovar el concepte de gestió de crisi per a una operació PCSD militar per acabar amb el model de negoci de les xarxes de contrabandistes i traficants de persones al sud de la Mediterrània central (Decisió 2015/778¹⁴⁰).

Com a resultat d'això, i com a part de l'enfocament global de la Unió Europea, el 22 de juny 2015, la UE va posar en marxa una operació militar de la Unió Europea a la Mediterrània central del Sud (EUNAVFOR MED). L'objectiu d'aquesta operació militar és desarticular el model de negoci de les xarxes de tràfic il·lícit de persones en el Mediterrani central mitjançant la captura i destrucció dels bucs i mitjans que utilitzen. En altres paraules, podríem dir que es tracta d'una operació militar de la Unió Europea en el Mediterrani central meridional que busca lluitar contra les xarxes de tràfic de persones, prevenir fluxos de migració irregular i evitar que mori més gent en el mar. És una operació que neix per poder actuar contra les màfies que trafiquen amb els migrants que intenten arribar a Europa, principalment des dels ports libis.

La lluita contra el contraban i el tràfic de migrants és una manera de posar fi a la tragèdia humana que veiem a la mar Mediterrània. També és una important contribució a la lluita contra la inestabilitat a la regió que augmentarà la seguretat de les persones a l'àrea.

Tanmateix, tal i com es preveu en la declaració del PESC¹⁴¹, aquesta operació també inclou altres accions:

¹⁴⁰ Decisió (PESC) 2015/778 del Consell, de 18 de maig de 2015, relativa a una operació militar de la Unió Europea en el Mediterrani central meridional (DO L 122 de 19.5.2015, p. 31/35).

¹⁴¹ PESC (23 març 2016). European Union Naval Force: Mediterranean Operation Sophia. Recuperat de http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf [Consulta: 11 maig 2016].

- una major associació amb la Unió Africana i les organitzacions regionals d'Àfrica, els països d'origen i trànsit dels fluxos migratoris mixtos, OIM, ACNUR i altres associats;
- una major presència de la UE a la Mediterrània, especialment a través de les operacions de FRONTEX a la Mediterrània, Tritó i Posidó;
- un major suport a la gestió de fronteres a la regió, incloent a través de les missions de la PCSD, en particular, reforçant EUROCAP SAHEL Niger¹⁴²;
- millora de les situacions de seguretat, humanitàries, drets humans i les condicions socioeconòmiques en els països d'origen perquè la gent a construir un futur al seu país;
- esforços de la UE i el suport en els marcs de cooperació regional i, en particular, els processos de Rabat i Khartum;
- cooperació amb els països de trànsit en el control dels fluxos i contrabandistes combatre més eficaçment;
- la creació de capacitats en els països d'origen i trànsit per permetre a les autoritats locals per abordar el problema amb més eficàcia.

I, per últim, hem de dir que aquesta operació s'articula en tres fases: 1) millorar la informació sobre les rutes i les xarxes de migració a través del desplegament de patrulles en alta mar, 2) visitar, registrar, capturar i desviar en alta mar els vaixells sospitosos de ser utilitzats pel tràfic il·lícit d'immigrants i 3) eliminació o inutilització, contra un vaixell i els mitjans relacionats que es sospiti que s'utilitzen pel tràfic d'immigrants en territori libi (per a tal operació, igual que en la segona fase, és necessari l'aprovació del Consell de Seguretat de les Nacions Unides i de Líbia).

No obstant això, actualment, des del 7 d'octubre de 2015, com van acordar els ambaixadors de la UE en el Comitè de Seguretat del 28 de setembre de 2015, la missió EUNAVFOR MED només s'ha aprovat i desplegat la segona fase

3.3.2. Tritó

Tritó (Triton Join Operation) es va posar en marxa l'octubre del 2014, a sol·licitud d'Itàlia, per tal de salvar tots els immigrants que viatgen a través del mar Mediterrani per arribar als Estats membres, sobretot a Itàlia. En concret, com assenyalen CARRERA I DEN HERTOOG¹⁴³, aquesta operació desenvolupa una funció de suport a les autoritats italianes per tal d'ajudar-les en el rescat d'immigrants a les costes mediterrànies. Aquesta operació era el resultat de les controvèrsies entre

¹⁴² Per més informació sobre aquesta operació humanitària vegis: PESC (1 setembre 2014). The EUCAP Sahel Niger civilian mission. Recuperat de http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf [Consulta: 29/04/2016].

¹⁴³ Carrera, S. i den Hertog, L. (2016) A European Border and Coast Guard: What's in a name? CEPS paper, nº 88 (març 2016). Recuperat de <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name> [Consulta 29/04/2016]

Itàlia i la UE durant un seguiment a l'operació naval italiana “*Mare Nostrum*” que es va desenvolupar durant un any a partir de l'octubre del 2013.

Respecte a aquesta, convé destacar que inicialment, la seva àrea i activitats eren limitades però, després d'un naufragi en el qual centenars de immigrants van perdre les seves vides, Frontex va decidir ampliar les seves facultats i àrees al maig del 2015. Degut a això, a partir d'aleshores, aquesta operació ja no es limita a les activitats de vigilància i control de les fronteres, sinó que també és per contribuir a la recerca i rescat (SAR) al mar. Aquest va ser un desenvolupament sorprenent, ja que Frontex havia proclamat que no tenia competència per al SAR, tot i que, com hem vist en el l'apartat 2.4.2 del Treball, el Reglament 656/2014 ja estipulava regles per a les activitats de recerca i salvament de l'Agència. La zona d'operacions es va ampliar cap al sud, augmentant així el seu espai d'actuació fins a punts adjacents a les aigües territorials líbies.

En concret aquesta operació de recerca i rescat que és recolzada per Frontex segueix el següent procediment¹⁴⁴:

- 1) Els guardes nacionals fronterers patrullen el mar amb vaixells i aeronaus sota la coordinació de Frontex.
- 2) Quan un vaixell o aeronau detecta una embarcació amb migrants, l'equip avalua si estan en una situació d'emergència i transmet tota la informació al Centre de Coordinació de Salvament marítim¹⁴⁵ (MRCC, sigles amb anglès) i informa al Centre de Coordinació Internacional (ICC, sigles amb anglès). No obstant, la intervenció del MRCC també pot ser desencadenada després de la recepció d'una trucada d'auxili directe des d'un vaixell migratori o per la informació proporcionada per un vaixell comercial o militar a l'haver detectat una embarcació amb dificultats,
- 3) El MRCC, el qual, a Itàlia és administrat per la Guàrdia Costanera italiana, coordina l'operació de rescat amb l'ajuda dels vaixells que participen en l'Operació de Conjunta de Frontex. I, l'ICC, configurat per Tritó, manté informat al MRCC sobre la posició dels vaixells que coordina Frontex. A més a més, el MRCC també podrà recórrer a l'assistència dels vaixells comercials que es basin en la informació derivada de l'ús del Sistema automàtic de Identificació) o en un vaixell militar que estigui present en les proximitats del lloc de l'incident.
- 4) Una vegada rescatats, els migrants són portats a Itàlia.

¹⁴⁴ Informació extreta de: See European Commission and European Commission (2014). *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?*. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_fact_sheet_en.pdf [Consulta: 30/04/2016].

¹⁴⁵ Cada país amb una frontera marítima és responsable de coordinar la recerca i rescat a la seva regió de recerca i rescat i, per això, s'ha de garantir que les disposicions necessàries es fan per la provisió de l'adequat rescat i recerca, incloent l'establiment d'un centre de coordinació de salvament.

- 5) Les autoritats nacionals porten a terme el procés de la presa d'empremtes dactilars i identificació. També s'encarreguen de processar les sol·licituds d'asil. Frontex ajuda a les autoritats italianes a establir la identitat de cadascun dels migrants i, amb el seu permís, intenten recopilar informació sobre el seu viatge, com ara detalls sobre els contrabandistes, els honoraris que han pagat i les rutes que han seguit.

Aquesta operació va tenir uns bons resultats perquè, d'acord amb les dades de Frontex, el 2015 es van interceptar i rescatar un total de 153.988 persones que accedien de forma irregular a la Unió Europea. Això representa una disminució del 9% en comparació al 2014 i, a la vegada, demostra que el nombre total de creuaments fronterers irregulars van ser detectats, essencialment, en la ruta central de la Mediterrània. Ara bé, és qüestionable que aquests números demostrin únicament l'èxit de les operacions coordinades de Tritó perquè també inclou els nombre d'individus rescatats o interceptats per l'operació EUNAVFOR MED i per diverses iniciatives de ONG o del SAR.

I, per últim, hem de dir que tots els desembarcaments a la Mediterrània central s'han portat a terme en els ports italians mentre que, a Malta, pràcticament no n'ha desembarcat cap, quan, en un principi, Malta havia acordat participar en aquestes operacions.

Finalment, s'ha informat que a partir de finals de gener de 2016, l'operació Tritó havia participat en el rescat de 8.336 migrants. D'altra banda, 67 vaixells de fusta i goma que transporten migrants han estat destruïts, i 46 individus estan detinguts per les autoritats italianes i investigat per delictes de tracta i tràfic de persones. Tot i així, hem d'advertir que és qüestionable afirmar que, a partir d'aquesta operació, hagin disminuït els naufragis en el mar Mediterrani perquè les responsabilitats entre Tritó i l'operació EUNAVFOR MED SOPHIA, que opera al sud de la zona d'operacions Tritó, no estan del tot clares. L'objectiu oficial (el qual coincideix amb el Tritó) de l'operació EUNAVFOR MED Sophia és "contra" el model de negoci dels contrabandistes per la qual han estat assignats 11,82 M € per als primers 12 mesos d'operació¹⁴⁶.

3.3.3. Posidó

El Posidó (Poseidon JO) s'ha activat en la ruta de la Mediterrània oriental, amb deteccions de creuament de fronteres irregulars en aquesta ruta per un total de 859.165 en 2015, segons les dades de Frontex. Tot i així, tal i com assenyalen CARRERA I DEN HERTOOG¹⁴⁷, és qüestionable que tot el nombre de persones interceptades o rescatades per les autoritats nacionals coordinades per aquesta operació coordinada per Frontex perquè també hem de comptar el nombre de persones

¹⁴⁶ European Union Naval Force (12 febrer 2016). *Mediterranean Operation Sophia Factsheet*. Recuperat de <http://www.emgfa.pt/documents/dcyfz92w10np.pdf> [Consulta: 30/04/2016].

¹⁴⁷ Carrera, S. i den Hertog, L. (2016) op. cit.

rescatades a través de les activitats de recerca i salvament de les ONG. Així, a primera vista, sembla en qualsevol cas improbable que totes les deteccions d'aquesta ruta es van fer únicament per Frontex a través de la coordinació de l'operació Posidó.

D'acord amb la Comissió Europea¹⁴⁸, les "*intervencions de Frontex i el desplegament d'equips d'intervenció ràpida a les fronteres Frontex (RABIT) a l'Egeu van ajudar a detectar més d'un milió d'immigrants irregulars i detenir més de 900 sospitosos de contraban*". Tot i així, tampoc està del tot clar perquè Frontex va indicar al desembre del 2015 que "*només un de cada cinc*" migrants en aquesta ruta va ser "*interceptat en arribar a la riba*"¹⁴⁹. Una vegada més, això posa de manifest que les estadístiques emeses per diferents actors al llarg de 2015 posen en dubte el "*qui*" va portar a terme el control en cada esdeveniment.

El 28 de desembre de 2015, l'agència va posar en marxa la "Intervenció Ràpida Posidó"¹⁵⁰, després d'una sol·licitud formal de Grècia, que va comportar la substitució i "augment d'escala" de l'operació "Posidó". Amb aquesta, es posa més èmfasi en els controls de seguretat amb l'objectiu d'accelerar el registre i la presa d'empremtes dactilars. Per portar a terme aquesta intervenció ràpida, es preveu que el nombre "d'oficials i intèrprets en el terreny" ascendirà a 376, a més de diversos vaixells amb la seva tripulació¹⁵¹.

Per altra banda, hem d'assenyalar que aquesta "Intervenció Ràpida de Posidó" coincideix en gran mesura amb els "*Hotspots*" (punts d'accés) de les illes gregues. L'operació Posidó ha estat en funcionament cada any des del 2007, amb la combinació d'una operació terrestre de Posidó, costant un total de més de 100 milions d'euros de pressupost des de llavors¹⁵².

¹⁴⁸ European Commission (2016). *Communication on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*. COM(2016) 85 final, Brussel·les, 10-02-2016, p. 4.

¹⁴⁹ Frontex (10 desembre 2015). Frontex accepts Greece's request for rapid border intervention teams. Recuperat de <http://frontex.europa.eu/news/frontex-accepts-greece-s-request-for-rapid-border-intervention-teams-amcPjC> [Consulta: 30/04/2016]

¹⁵⁰ Frontex (17 desembre 2015). Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention. Recuperat de <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga> [Consulta: 30/04/2016]

¹⁵¹ Frontex (17 desembre 2015). op. cit.

¹⁵² Dades extretes de: Frontex. "Archive of Operations". Recuperat de <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> [Consulta: 30/04/2016].

3.4. El sistema de quotes: una resposta a curt termini

3.4.1. En què consisteix aquest sistema de quotes?

La Unió Europea, a causa de la “Crisi dels refugiats” es va iniciar un dels mecanismes de la UE per aplicar l’art. 78.3 del TFUE pel que es preveu que *“en el cas que un o més Estats membres s’enfrontin a una situació d’emergència caracteritzada per una afluència sobtada de nacionals de tercers països, el Consell pot adoptar, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu, mesures provisionals en benefici dels Estats afectats”*.

En aquest sentit, la Decisió 2015/1523¹⁵³ de 14 de setembre de 2015 relativa a l’establiment de mesures provisionals en l’àmbit de la protecció internacional a favor d’Itàlia i Grècia, estableix les mesures que regiran en el primer repartiment de 40.000 refugiats. En quan el segon, haurem de tenir present la Decisió 2015/1601¹⁵⁴ del Consell de 22 de setembre de 2015 per la que s’establien les mesures provisionals en l’àmbit de la protecció internacional en benefici d’Itàlia i Grècia (repartiment de 120.000 refugiats). A través d’aquestes decisions es va establir un sistema de repartiment que completa al sistema SECA explicat en l’apartat 2.2.2 del Treball.

Tan el primer com el segon sistema de quotes tenen com a objectiu alliberar l’afluència de nacionals de tercers països en benefici dels Estats membres afectats, concretament, Itàlia i Grècia, perquè eren els primers països de la UE als quals els migrants arribaven fent ús de les rutes que hem vist en l’apartat 3.1 del Treball. Per aquest motiu, Grècia i Itàlia són els Estats Membres que han rebut un major nombre de nacionals de tercers països i, al ser el primer país al qual arribaven els migrants, tenien l’obligació d’examinar totes les sol·licituds de protecció internacional (art. 13.1 Reglament 604/2013) i de les fases processals (arts. 21, 22 i 29).

En concret es tracten d’unes mesures provisionals en l’àmbit de la protecció internacional a favor d’Itàlia i Grècia per tal de proporcionar-los un recolzament per poder fer front a la situació d’emergència que suposa l’afluència sobtada de nacionals de tercers països en dits Estats membres¹⁵⁵. D’aquesta manera, tal i com es pot observar en els següents mapes i gràfiques, veiem com la UE ha establert aquest sistema per poder reubicar un nombre de sol·licitants que tenen una necessitat manifesta de protecció internacional, tenint en compte la xifra global del 2015 de nacionals de tercers països arribats de forma irregular a Itàlia i Grècia i els que tenen una necessitat manifesta de protecció internacional. Un total de 120.000 sol·licitants que hauran de ser reubicats

¹⁵³ Decisió (UE) 2015/1523 del Consell de 14 de setembre de 2015 relativa a l’establiment de mesures provisionals en l’àmbit de la protecció internacional a favor d’Itàlia i Grècia. (DO L 239 de 15-9-2015, pp. 146-156).

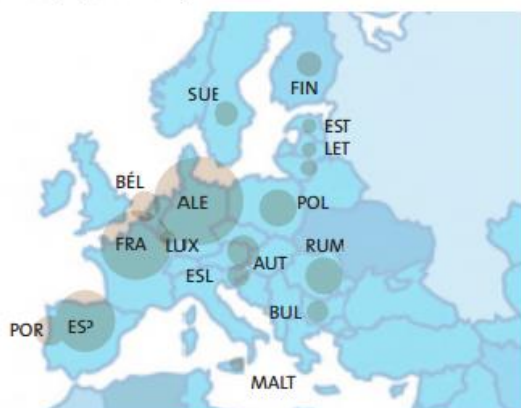
¹⁵⁴ Decisió (UE) 2015/1601 del Consell de 22 de setembre de 2015 per la que s’establien les mesures provisionals en l’àmbit de la protecció internacional en benefici d’Itàlia i Grècia. (DO L 248 de 24-9-2015, p. 80-94).

¹⁵⁵ Vegis apartat 26 i art.4 de la Decisió 2015/1601

des d'Itàlia i Grècia a altres Estats membres . En concret estableix que 15.600 seran reubicat des d'Itàlia en el territori dels demès Estats membres; 50.400 sol·licitants seran reubicats des de Grècia en el territori dels demès Estats membres i 54.000 sol·licitants seran reubicat en el territori dels altres Estats membres de manera proporcional a les xifres del annexes I i II de la Decisió 2015/1601. En aquest sentit, podem observar com queden uns 54.000 refugiats pendents d'adjudicar, els quals seran elegits entre els arribats a Grècia e Itàlia si en el pròxim any cap país demana ajuda davant una arribada massiva.

REPARTO DE REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

(Reino Unido, Irlanda y Dinamarca quedan fuera del reparto por sus tratados propios con la UE)



	CUOTA APRCADA DE MAYO	CUOTA TRAS LA REUNIÓN DE MINISTROS DEL 22 DE SEPTIEMBRE
Alemania	8763	17037
Francia	6752	12962
España	4288	8023
Polonia	2659	5082
Holanda	2047	3900
Rumanía	1705	2475
Bélgica	1364	2448
Suecia	1369	2397
Austria	1213	1953
Portugal	1701	1642
Rep. Checa	1328	1591
Hungría	827	1294
Finlandia	792	1286
Bulgaria	572	852
Eslovaquia	785	802
Croacia	747	568
Lituania	503	416
Eslovenia	495	337
Letonia	517	281
Luxemburgo	368	237
Estonia	738	199
Chipre	173	147
Malta	292	71

* 54.000 refugiados quedan pendientes de adjudicar. Serán elegidos entre los llegados a Grecia e Italia si en el próximo año ningún país pide ayuda ante una llegada masiva

TOTAL 160.000



LUGARES DE PROCEDENCIA DE LOS REFUGIADOS

(Enero-septiembre 2015)



Estas nacionalidades representan un 83% de las llegadas a Europa por el Mediterráneo

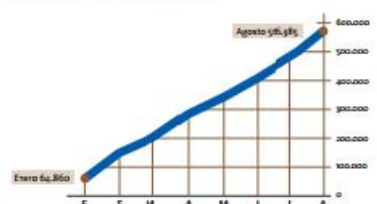
LUGARES DE CRUCE DEL MEDITERRÁNEO

(Enero-septiembre 2015)



PETICIONES DE ASILO EN LA UE

(UE-28, acumulado en 2015)



Font extreta de: La crisis de los refugiados en cifras, *Revista General de la Abogacia: Especial Refugiados*, número extraordinario, Octubre 2015.

Com hem dit, el sistema de quotes per a refugiats consisteix en un sistema provisional en el qual s'estableix un mecanisme de recol·locació i redistribució de refugiats als diferents Estats Membres en funció de diferents criteris que són els següents¹⁵⁶:

- El PIB de cada estat membre
- La població
- La taxa d'atur
- Els esforços previs de cada país respecte l'acolliment de refugiats
- Les taxes d'atur del país de destí
- Vincles personals i familiars
- Potencial d'integració del sol·licitant

Per tant, a partir d'aquests criteris proposats pel Consell de la UE cada Estat Membre va acceptar unes quotes de refugiats per reubicar. En aquest sentit, a la Decisió 2015/1601 de 22 de setembre s'estableix una taula¹⁵⁷ amb el nombre de refugiats que haurà d'acollir cada Estat Membre des d'Itàlia i una altra taula¹⁵⁸ amb les assignacions a cada Estat Membre des de Grècia.

L'objectiu del *hotspot approach*¹⁵⁹ és facilitar la reubicació temporal dels sol·licitants d'asil a través del recolzament operatiu en la identificació, registre, presa de empremtes dactilars i entrevista de dits sol·licitants. També han de recolzar a l'Estat en la gestió del retorn dels que no tinguin dret a sol·licitar l'asil.

Amb l'entrada en vigor d'aquestes decisions, Grècia i Itàlia quedaven obligades a presentar els seus *Roadmaps*¹⁶⁰ (art. 8.1) en les que havia d'incloure les mesures previstes en l'àmbit d'asil, primera i segona acollida i retorn, per millorar la capacitat, la qualitat i l'eficiència dels seus sistemes de gestió i per garantir l'aplicació de la Decisió.

Com assenyala PRIETO¹⁶¹, un dels punts més importants en la implantació d'aquestes mesures és el registre, la presa de les empremtes dactilars i la foto d'identificació de les persones que arribin

¹⁵⁶ Pressupòsits extrets de: Carrera, S. i Guild, E. (2015). Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU. *CEPS POLICY BRIEF*, n° 332, p. 5. Recuperat de http://www.ceps.eu/system/files/SCandEG%20RefugeeRelocationProgramme_0.pdf [Consulta: 9/05/2016].

¹⁵⁷ Vegis Annex III del Treball on hi ha la taula amb les quotes que ha acceptat cada Estat membre.

¹⁵⁸ Vegis Annex IV del Treball. on hi ha la taula amb les quotes que ha acceptat cada Estat membre.

¹⁵⁹ Prieto, B. (4 març 2016). *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados [Consulta: 7/05/2016].

¹⁶⁰ *Roadmap* d'Itàlia: <http://www.asgi.it/wp.content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf> [Consulta: 7/05/2016].

¹⁶¹ Prieto, B. (4 març 2016). op. cit., p. 2.

a les costes gregues i italianes. Durant varis anys Grècia i Itàlia s'han enfrontat per sí sols a la gestió d'acollida i identificació d'un número d'arribades superior al que els seus sistemes d'asil podien fer front. Per això, ambdós països, davant a la falta de reacció de la UE, i davant la voluntat dels sol·licitants d'asil de viatjar als països que els oferien un futur millor (pels motius econòmics i socials que hem vist en l'apartat 3.1 del Treball), desbordats per la presa de les emprems dactilars de cadascun dels migrants que arribaven, van eludir l'aplicació del Reglament de Dublín i, com a conseqüència, la seva responsabilitat en la tramitació i sol·licitud d'asil.

També, convé ressaltar que només podran ser reubicats aquells sol·licitants d'asil que estiguin correctament registrats en el sistema EURODAC i que vinguin d'algun dels països, els nacionals dels quals, obtinguin una taxa d'acceptació de les seves sol·licituds d'asil en la UE igual o superior al 75%. I, en l'actualitat, aquest requisit només el compleixen els nacionals de Síria, Irak i Eritrea. En el cas d'Itàlia, el requisit implica que una gran part dels que arribin no podran ser reubicats perquè, segons les autoritats italianes, més del 50% d'ells no reuneixen els requisits per sol·licitar l'asil¹⁶².

Finalment, és important tenir en compte que aquests sistemes de quotes és un sistema provisional, ad hoc i complementari del sistema general (Dublín) a l'espera que els diferents Estats membres siguin capaços de posar-se d'acord sobre l'establiment d'un sistema de quotes definitiu i consolidat per tal de donar resposta a la greu crisi actual dels refugiats. Tot i així, aquest sistema de repartiment de quotes no va ser ben rebut per diferents Estats membres com Hongria, la República Checa, Eslovàquia i Finlàndia. El motiu de tals crítiques era principalment la negativa d'aquests Estats a acollir refugiats, raó per la qual es mostraven radicalment en contra d'un sistema de quotes obligatòries. Altres veus crítiques amb aquest sistema afirmaven que constituïa una excepció al sistema de Dublín pel qual s'estableix que el primer estat d'entrada del refugiats serà responsable per avaluar la sol·licitud d'asil i això comporta que s'hagin de redistribuir els refugiats que arriben a la UE, concretament a Itàlia i Grècia (tal i com hem dit, queden exceptuats d'avaluar els 160.000 sol·licitants d'asil perquè es distribuïran).

3.4.2. Aquestes quotes de repartiment són obligatòries?

Abans de res hem de remarcar que, a tenor de l'art. 80 del TFUE, les polítiques en matèria de controls fronteres, asil i la immigració i la seva aplicació es regeixen pels principis de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats membres.

Pel que fa a si aquest sistema és obligatori o no, s'ha dit que aquesta qüestió no és del tot clara ja que ens trobem davant d'un sistema provisional a l'espera de la seva consolidació. Hi ha diferents

¹⁶² Dades extretes de: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf [Consulta: 7/05/2016].

opinions. Per una banda, el primer ministre d'Hongria, juntament amb els caps de Govern de la República Txeca, de Polònia i de Eslovàquia, han analitzat a la capital txeca la proposta europea de recepció dels refugiats i continuen amb la posició de rebuig. En concret, el ministre xec de Interior, Milan Chovanec, durant la cimera del Grup de Visegrad (03/09/2015), va expressar, literalment que: *“aquestes mesures no resoldrien res. No està clar ni com es calculen ni com ajudarien a les autoritats locals a detenir l'arribada de refugiats”*¹⁶³.

Ara bé, aquí hem de remarcar, tal i com es queixa el Consell General de l'Advocacia Espanyola a les autoritats europees, Hongria és un Estat membre de la Unió Europea i, per tant, *“està obligat a complir les normes comunes d'asil i refugi (...) No té cap justificació que les autoritats hongareses considerin que la simple travessia de la frontera suposi un delictes que pugui ser penat amb un i tres anys de presó, i fins hi tot amb cinc anys en cas que afecti a les tanques o concertines instal·lades per frenar a les persones refugiades”*. Fins hi tot, va demanar sancions per Hongria en el cas que continués amb aquest tracte envers als refugiats¹⁶⁴.

Per altre banda, des d'Alemanya, hi ha fronts polítics que consideren que la imposició de sancions als països que no compleixin amb les quotes de refugiats aniria en contra de l'esperit europeu caracteritzat per la voluntarietat dels Estats membres. A més a més, darrera aquesta discussió hi ha un debat més importat que és el *“com volem ser a Europa”*, el resultat del qual ha de ser consensuat per tots els EEMM. En aquest sentit, el que vol expressar el president¹⁶⁵ de *“Els Verds”* és que no pot haver-hi la possibilitat que un Estat s'imposi respecte als altres aplicant la política, de forma unilateral, respecte a les matèries d'asil i immigració.

No obstant, les decisions preveuen unes normes per tal de limitar les opcions dels Estats membres de no participar en el nou model de reubicació, concretament, a l'article 4.5 de la Decisió 2015/1601 de 22 de setembre s'estableix que un Estat Membre només es podrà negar a reubicar el nombre assignat de refugiats per la Decisió, però només fins a un 30% dels sol·licitants, quan al·legui motius degudament justificats i sempre que siguin compatibles amb els principis de la UE establerts a l'article 2 del TUE. En tal cas, la Comissió s'encarregarà de valorar els motius al·legats i les circumstàncies de la situació per tal de formular propostes al Consell perquè pugui adoptar una decisió al respecte.

Per tant, es pot concloure que *“de facto”* és un sistema on els Estats Membres han de participar. A més el Consell pot preveure la possibilitat que la Comissió pugui aplicar sancions financeres

¹⁶³ Sánchez, R. (4 setembre 2015). El Este, el último reducto europeo que rechaza las cuotas de refugiados. *El Mundo*. Recuperat de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/04/55e9cd02268e3ec6708b45a1.html> [Consulta: 06/05/2016].

¹⁶⁴ Rusca, O., Carnicer, C. i Aguelo, P. (2015). La Abogacía se Compromete con los Derechos de los Refugiados. *Revista del Consejo General de la Abogacia*, ed. Especial Refugiado, Octubre 2015, pp. 6-11.

¹⁶⁵ Declaració expressada a la notícia: Sánchez, R. (4 setembre 2015). op. cit.

en cas que els Estats Membres no participin. Concretament, la Comissió va proposar l'aplicació d'una sanció pecuniària o contribució al pressupost de la UE del 0,002% del PIB en el cas de la no participació dels estats membres de la UE¹⁶⁶. Tanmateix, finalment tal proposta no va obtenir el consens necessari entre els Estats membres com per ser adoptada en la Decisió final.

Per altra banda, hem de recordar que aquestes Decisions van ser adoptades pel Consell de la UE a partir de l'art. 78.3 del TFUE. En aquest sentit, com que estem davant d'unes Decisions emeses pel Consell de la Unió Europea en aquesta situació d'emergència, aquestes seran obligatòries en tots els seus elements pels seus destinataris, en aquest cas, pels EEMM. També convé destacar que la Comissió té previst passar d'aquesta disposició de reubicació provisional a una de permanent, amb una proposta de reglament que seria una modificació formal del Reglament de Dublín n° 604/2013.

A més a més, hem de destacar que tant la Decisió 2015/1523 (art. 12) com la Decisió 2015/1601 (art. 12), preveuen un sistema de vigilància del compliment per part dels Estats membres del sistema de quotes consistent en la presentació d'informes per part dels Estats Membres i les agències pertinents a la Comissió, i aquesta informarà al Consell cada sis mesos sobre l'aplicació de la present Decisió. Per tant, es pot controlar el compliment del sistema de quotes a partir d'aquests informes que han de presentar els Estats Membres i les agències a la comissió. A més a més, al tractar-se d'una Decisió i, per tant, de Dret europeu, podria plantejar-se la possibilitat que, davant de l'incompliment per part d'un Estat membre de la respectiva quota assignada i acceptada per cada EEMM, es plantegés un recurs d'incompliment davant del TJUE, un cop finalitzés la fase prèvia administrativa sense èxit. Aquest recurs es troba regulat als 258-260 TFUE i pot ser interposat per la Comissió o per qualsevol Estat membre amb l'objectiu d'obligar a l'Estat membre incomplidor a complir amb la normativa europeu que ha infringit. Per tant, es podria substanciar un procés davant del TJUE (un cop finalitzada la preceptiva fase administrativa prèvia al plantejament del recurs entre la Comissió i l'Estat membre afectat sense èxit) per tal que aquest obligués a l'Estat que no assumeix la quota assignada a complir-la.

3.4.3. Per què no ha funcionat aquest sistema de repartiment de quotes?

Com hem dit anteriorment, aquest sistema de quotes es basava en la solidaritat i recolzament de tots els Estats membres per fer front de forma conjunta a la crisi. Aquest sistema, es portava a terme a través de la implantació dels anomenats *hotspots*¹⁶⁷ en els quals, treballen coordinadament

¹⁶⁶ Carrera, S. i Guild, E. (2015). Op. cit.

¹⁶⁷ Els *hotspots*, segons la Comissió, “*són centres on es registrarien les dades de les persones, es prendrien les empremtes dactilars i es determinarien qui són sol·licitants d'asil, qui són els emigrants econòmics i qui són els immigrants indocumentats que podrien ser expulsats*”. Definició extreta de <http://www.accem.es/es/analisis-de-la-nueva-figura-ue-de-los-hot-spots-a1729> [Consulta: 9/05/2016].

quatre Agències de la UE. Tant a Grècia com a Itàlia els que sol·liciten asil són canalitzats pels equips de recolzament de l'EASO que ajuden a processar les sol·licitud. Frontex ajuda als Estats membres a través de la coordinació de la repatriació dels immigrants irregulars. Europol i Eurojust ajuden amb les seves investigacions per lluitar contra les xarxes de tracta i tràfic de persones¹⁶⁸.

D'acord amb l'art. 7 de les Decisions 2015/1523 i 2915/1601, el recolzament operatiu de les Agències de la UE es dirigeix a:

- 1) el control dels que arriben a Grècia i a Itàlia, inclosa la seva identificació, presa de empremtes dactilars i registre; en el seu cas, es procedeix al registre de la seva sol·licitud de protecció internacional i, a petició de Itàlia i Grècia, a la seva tramitació inicial;
- 2) aportació de la informació i l'assistència específica que necessitin els sol·licitants per poder ser objecte de reubicació; i
- 3) la preparació i organització de les operacions de retorn per qui no demani asil o no tingui dret a romandre.

No obstant a això, des que es va iniciar a Grècia i a Itàlia la posada en marxa d'alguns *hotspots*, el nombre de reubicat, a data de 15 de març de 2016, és, com es pot observar en la taula següent, molt baixa. Llavors que està fallant?

La principal raó d'aquest incompliment per part dels Estats membres és el retràs en la posada en marxa dels *hotspots* a Itàlia i Grècia. Com assenyala PRIETO¹⁶⁹, A mitjans del gener de 2016, de les 11 instal·lacions previstes, només tres estaven operatives: Lampedusa i Trapani a Itàlia, i Lesbos a Grècia. Tant Grècia com Itàlia van incloure en els seus *roadmaps* què farien per millorar, per una banda, el sistema de primera acollida, relacionada directament amb el *hotspot approach*, la reubicació i devolució així com per millorar la segona acollida a llarg termini de sol·licitants d'asil. D'aquesta manera, d'acord amb el *roadmap* italià, a partir del setembre de 2015, quatre hotspots haurien d'estar operatius (Lampedusa, Pozzalo, Trapani i Proto Empedocle) i dos més (Augusto i Taranto) haurien d'haver estat preparats cap a finals del desembre de 2015

¹⁶⁸ Prieto, B. (4 març 2016). op. cit., p. 3.

¹⁶⁹ Prieto, B. (4 març 2016). op. cit., p. 3.

RELOCATION (state of play as of 15 March 2016)

937 people have been relocated since the launch of the scheme		
Member States	Relocated from Italy	Relocated from Greece
Austria	X	X
Belgium	24	X
Bulgaria	X	2
Croatia	X	X
Cyprus	X	6
Czech Republic	X	X
Denmark	X	X
Estonia	X	X
Finland	96	77
France	41	242
Germany	20	37
Hungary	X	X
Ireland	X	10
Latvia	X	6
Lithuania	X	6
Luxembourg	X	30
Malta	15	6
Netherlands	50	48
Poland	X	X
Portugal	65	84
Romania	X	15
Slovenia	X	X
Slovakia	X	X
Spain	18	X
Sweden	39	X
TOTAL	368	569

Font: Quotes de reubicació dels Estats membres¹⁷⁰

Segons el *roadmap* de Grècia, els hotspots en els cinc principals punts d'entrada (Lesbos, Kos, Leros, Samos i Quíos) haurien d'haver estat en funcionament el novembre del 2015.

El gran número de persones arribades a Grècia ha desbordat les seves capacitats, i improvisar infraestructures no és fàcil en cap dels dos països. A Itàlia s'han reutilitzat infraestructures com la de Trapani, a Sicília, que era un antic "*Centro di identificazione e espulsione*" (CIE)¹⁷¹. En la comunicació de la Comissió sobre el State of play de Grècia es comenta en relació a dos dels hotspots que en la illa de Kos els treballs s'han retardat per l'oposició de la població local i en la de Samos ni tant sols s'han identificat el lloc en el qual s'instal·larà el centre¹⁷².

¹⁷⁰ Comissió Europea (2016). *Relocation and resettlement: State of Play*. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf [Consulta: 10/05/2016].

¹⁷¹ *State of Play Report Italy*. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf [Consulta: 10/05/2016].

¹⁷² *State of Play Report Greece*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf [Consulta: 10/05/2016].

Per altra banda, per tal que les Agències europees puguin realitzar la seva tasca de recolzament operatiu és necessari el recolzament dels Estats membres. Frontex i l'EASO han publicat convocatòries de contribucions per sol·licitar recursos humans i equips tècnics als Estats membres. En ambdós casos, aquestes convocatòries representen xifres sense precedents en comparació amb les sol·licituds realitzades per les agències en el passat, la qual cosa és un reflex del caràcter excepcional dels reptes als que s'han d'enfrontar¹⁷³. Tot i així, el nombre d'experts nacionals desplegats en missions relativament breus per transmetre els seus informes en els països, a data de 4 de febrer de 2016¹⁷⁴, és menor al que s'esperava.

En tercer lloc, la cooperació amb els Estats membres és imprescindible a través de la confirmació del número de refugiats acceptats per ser reubicats. En aquest sentit, tal i com hem dit anteriorment, les quotes són vinculants. Una de les causes del reduït nombre de reubicats és l'excessiu temps que estan tardant els Estats a enviar la seva acceptació de la quota. En concret, a Grècia hi ha molts més candidats que places de reubicació. En total, només nou Estats membres han posat a disposició 305 places pels candidats de reubicació. Per altra banda, només 14 Estats membres han designat oficials d'enllaç per cooperar amb les Agències Europees¹⁷⁵.

Per altra banda, com assenyala PRIETO¹⁷⁶, el gran problema al que han de fer front Grècia i Itàlia és que encara que s'hagi fet un desplegament de mitjans, tant econòmics com humans, no s'ha inclòs en les Decisions la possibilitat "d'assistir" en l'àmbit d'acollida dels demandants d'asil així com en les fases posteriors a la presentació de la sol·licitud. Les devolucions també es mantenen majoritàriament sota el pressupost de l'Estat receptor, encara que pugui comptar amb algunes formes de cofinançament i diferents ajudes de la UE.

I, en últim lloc, hem de tenir en compte que d'acord amb les Decisions, segueix sent aplicable l'art. 26 del Reglament 26/2013 en el que s'estipula que el sol·licitant d'asil no té dret a elegir l'Estat membre en el que desitja viure, encara que en el procés de reubicació es tingui en compte l'idioma i els enllaços familiars, culturals o socials. Això incentivava als sol·licitants d'asil a utilitzar la via de la il·legalitat per arribar a l'Estat membre preferit i demanar en ell asil. Per aquest motiu, la majoria dels demandants d'asil continuaven el viatge cap a Alemanya, Suècia i

¹⁷³ Comissió Europea (14 octubre 2015). Comunicació de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo Europeo y al Consejo sobre "Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración". Recuperat de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF [Consulta: 10/05/2016].

¹⁷⁴ Vegis: *State of play Report Greece*. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf [Consulta: 12/05/2016].

¹⁷⁵ Prieto, B. (4 març 2016). op. cit., p. 4-5.

¹⁷⁶ Prieto, B. (4 març 2016). op. cit., p. 5..

Bèlgica per la ruta dels Balcans (actualment tancada). I, per altra banda, en el cas de les persones que són reubicades es corre el risc que decideixin desplaçar-se a un altre país, en el que es denomina “moviments secundaris”, el que converteix en inútil els diners i esforços invertits pel país que l’ha acceptat primer i per la UE que finança el seu desplaçament.

És per això que, més endavant, la Unió Europea va adoptar un acord amb Turquia (el qual analitzarem en l’apartat 3.5 del Treball) per tal de donar una altra resposta a curt termini a la crisi dels refugiats.

3.5. L’Acord de la Unió Europea i Turquia a examen

3.5.1. Antecedents de les relacions entre Turquia i la Unió Europea

Abans d’entrar a analitzar aquest acord, considerem òptim fer una breu referència a quina és la relació de Turquia amb la UE.

La Comissió Europea, fa 10 anys (4/10/2005), va iniciar el procés de negociació amb Turquia per adherir-se a la UE, però, des de llavors, com assenyalar CHISTLE¹⁷⁷, aquest procés ha sigut molt lent. Només 14 dels 33 capítols de les matèries que es necessiten per negociar s’han obert i només un (ciència i recerca) s’ha tancat provisionalment. L’accés de Turquia al procés és particular perquè és un país que es considera molt diferent a la resta dels Estats membres de la UE, inclús es diu que és “*massa gran, massa pobra i massa musulmana*”. Encara que no hi ha cap dubte envers a la seva dimensió (tenint en compte que els seus 76 milions d’habitants és superior que la combinació dels deu Estats membres que es van adherir a la UE al 2004), la religió musulmana és la predominant i econòmicament està bastant subdesenvolupada en certes àrees, sobretot en l’espai del sud-est del país. Aquests factors han afegit una certa reticència en els Estats membres de la UE (sobretot Alemanya i França), al llarg d’aquests anys, sobre la possibilitat que Turquia s’adherís a la UE. A més a més, això s’ha vist intensificat per la recent afluència de persones a la UE encara que els turcs no estan entre els que busquen entrar a la Unió Europea. De fet els turcs a la UE han estat tornant al seu país des de fa diversos anys, cosa que no és àmpliament conegut, ja que Turquia s’ha enriquit. Aquesta creença comuna que els turcs inundaran la UE quan es converteixi en un membre de ple dret de la UE és una idea errònia que Ankara ha intentat corregir entre el públic en general.

¹⁷⁷ Chislett, W. (5 d’octubre 2015). *Turkey’s 10 of EU accession negotiation: no end in sight*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/wp14-2015-chislett-turkeys-10-years-of-eu-accession-negotiations-no-end-in-sight [Consulta: 12/05/ 2016].

Respecte a Turquia seguint les paraules de CHRISLET¹⁷⁸, convé destacar, el fet que les tres quartes parts de la inversió estrangera directa a Turquia procedeix de la UE, i el país és el sisè major soci comercial de la Unió. Al voltant d'un 55% de la legislació econòmica europea es reflecteix en la corresponent llei turca, i s'estima que 150.000 empresaris turcs donen feina a 600.000 treballadors dins de la UE. En aquest sentit, amb raó s'irrita la comunitat de negocis turc que malgrat les seves àmplies activitats amb empreses europees encara no han facilitat els requisits de visat.

Aquesta situació, però va canviar a partir del 15 d'octubre de 2015, quan es va adoptar un pla d'acció conjunta que va ser negociat per la Comissió (representada pel Vicepresident primer Timmermans) amb les autoritats de Turquia, el president Erdoğan, el Primer Ministre Davutoğlu i el Ministre d'Assumptes Exteriors Sinirlioğlu¹⁷⁹. Més endavant el novembre de 2015 es va produir una reunió entre els membres del Consell Europeu amb Turquia per tal de profunditzar amb les relacions Turquia-UE, així com per tractar la crisi dels refugiats. A partir d'aquestes reunions es va adoptar un Pla d'Acció Conjunt¹⁸⁰, un full de ruta que es va posar en marxa el 29 de novembre de 2015.

Aquest pla d'acció reflecteixi l'entesa entre la UE i la República de Turquia d'intensificar la seva cooperació en suport dels sirians a partir de la protecció temporal i la gestió de la migració en un esforç coordinat per fer front a la crisi creada per la situació de Síria. En concret, aquest pla d'acció identifica una sèrie d'accions de col·laboració per a ser implementat com una qüestió d'urgència per la Unió Europea i Turquia, amb l'objectiu de complementar els seus esforços per gestionar la situació d'afluència massiva de persones en necessitat de protecció temporal.

Aquest pla d'Acció tracta de fer front a l'actual situació de crisi a través de tres maneres¹⁸¹: a) abordar les causes fonamentals que condueixen a l'afluència massiva de sirians; b) suport als sirians sota la protecció temporal i les comunitats d'acollida a Turquia; i c) enfortiment de la cooperació per prevenir la migració irregular que flueix cap a la UE.

Posteriorment, davant el fracàs del sistema de repartiment de quotes (tal i com hem vist en l'apartat 3.4.3 del Treball) i l'arribada de més d'un milió de demandants d'asil en un any, la Unió Europea, el 17 de març del 2016, va arribar a un acord amb Turquia per tal de frenar l'arribada

¹⁷⁸ Chislett, W. (5 d'octubre 2015). op. cit., p.4 .

¹⁷⁹ Comissió Europea (16 d'octubre de 2015). *Comunicado de prensa: Crisis de los refugiados: la Comisión Europea acuerda un Plan de acción conjunto con Turquía*. Recuperat de <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2015/1610-1.pdf> [Consulta: 12/05/2016].

¹⁸⁰ Per més informació sobre el contingut del Pla d'Acció Conjunt vegis: Comissió Europea (15 octubre 2015). *EU-Turkey joint action plan*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm [Consulta: 12/05/2016].

¹⁸¹ Per més informació sobre les mesures concretes que s'adopten per poder aconseguir els objectius, vegis la "Part I" i la "Part II" de: Comissió Europea (15 octubre 2015). op. cit.

d'immigrants i fins i tot la de refugiats sirians amb un pacte que inclou mesures i concessions polítiques que eren impensables fa molt poc temps¹⁸².

3.5.2. En què consisteix l'Acord de la Unió Europea i Turquia?

Al 15 de desembre de 2015, la Comissió Europea va presentar uns informes¹⁸³ sobre els progressos registrats en l'execució de les decisions adoptades pels Estats membres i va constatar la seva excessiva lentitud. Dos mesos després (febrer 2016) la Comissió Europea va emetre un comunicat¹⁸⁴ en el qual assenyalava que s'havien aconseguit avanços en diferents qüestions. Per exemple, es va progressar en el percentatge de la presa d'empremtes dactilars, la qual cosa, com hem assenyalat al llarg del treball, constitueix un element essencial de la gestió adequada del sistema d'asil. En aquest sentit, la proporció de les empremtes dactilars dels demandants d'asil que s'havien inclòs en la base de dades de l'Eurodac va augmentar a Grècia, passant del 8% al setembre al 78% al gener de 2016, i a Itàlia, on va passar del 36% al 87% en aquest mateix període. No obstant, va advertir que nombrosos terminis no s'havien complert i els compromisos tardaven en materialitzar-se.

El dia 20 de març va entrar en vigor l'Acord de la UE-Turquia, el qual s'emmarca dins del Pla d'Acció Conjunt que preveu mesures destinades a reforçar la cooperació entre la UE i Turquia per aportar solucions a l'actual crisi de refugiats. A partir d'aquest acord, Turquia es compromet a acceptar la ràpida devolució de les persones en situació irregular i dels sol·licitants d'asil arribats a Grècia des de Turquia les sol·licituds d'asil dels quals hagin sigut declarades inadmissibles. Per la seva banda, la UE es compromet a accelerar l'execució del full de ruta per la liberalització dels visats i a reactivar les negociacions d'adhesió de Turquia a la UE.

Com assenyalava CEAR¹⁸⁵, aquestes mesures de devolució previstes estan basades en l'Acord entre la UE i Turquia sobre readmissió de residents il·legals firmat el 14 d'abril de 2014, l'aplicació plena del qual es va avançar a l'1 de juny de 2016 per decisió del Consell de 23 de març de

¹⁸² Navarro, B. (8 març 2016). La UE s'encomana a Turquia. Ankara demana més diners i fortes contrapartides per contenir els refugiats. *La Vanguardia*, 3-4.

¹⁸³ Comissió Europea (15 desembre 2015). *Press release: Implementing the European Agenda on Migration: Progress Reports on Greece, Italy and the Western Balkans*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6324_en.htm [Consulta: 12/05/2016].

¹⁸⁴ Comissió Europea (10 febrer 2016). *Aplicación de la Agenda Europea de Migración: avances en las acciones prioritarias*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_es.htm [Consulta: 12/05/2016].

¹⁸⁵ CEAR (20 abril 2016). *Denuncia ante la Comisión Europea*. Recuperat de <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/DENUNCIA-COMISION-EUROPEA.pdf>, p. 2. [Consulta: 13/05/2016].

2016¹⁸⁶. A partir d'aquesta data, aquest Acord de readmissió substituirà l'Acord bilateral firmat per Grècia i Turquia, actualment aplicat.

D'aquesta manera, aquest acord consisteix en una cooperació entre Grècia i Turquia i, que, com assenyala LISA¹⁸⁷, té dos objectius claus:

- acabar o reduir substancialment l'afluència massiva de migrants irregulars que arriben a Grècia des de Turquia (Desmantellant així les xarxes de contraban); i
- dissenyar un mecanisme de reassentament ordenat a la UE dels sirians actualment a Turquia.

Per aconseguir aquests objectius, l'acord conté diferents mesures però ens centrarem en dues, les quals són independents però, a la vegada, són complementàries entre sí.

En primer lloc, tots els immigrants irregulars que arribin a Grècia a partir del 20 de març seran retornats a Turquia a partir del 4 d'abril (data en la que es va fer la primera deportació¹⁸⁸). Segons l'esmentada declaració del Consell¹⁸⁹, aquesta deportació s'aplicarà respectant el Dret internacional i de la UE, descartant-se qualsevol tipus d'expulsió col·lectiva. En aquest sentit, tots els migrants estaran protegits per l'acord amb les normes internacionals pertinents i dins del respecte del principi de no devolució. Els migrants que arribin a les illes gregues seran degudament registrats i les autoritats gregues tramitaran tota sol·licitud d'asil individualment, d'acord amb la Directiva sobre el procediment d'asil, en cooperació amb l'ACNUR. Per altra banda, els migrants que no sol·licitin asil o que la seva sol·licitud hagi sigut considerada infundada o inadmissible de conformitat amb la citada Directiva seran retornats a Turquia respectant la Directiva 2008/115/CE relativa als procediments comuns en els Estats membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular. A més a més, respecte a aquesta primera mesura hem de destacar que Turquia i Grècia, amb l'ajuda de les institucions i organismes de la UE, prendran les mesures necessàries i acordaran els mecanismes bilaterals necessaris (entre els quals la presència de funcionaris turcs en els illes gregues i de funcionaris grecs a Turquia a partir del 20 de març de 2016, per garantir els contactes i facilitar el funcionament fruit dels

¹⁸⁶ Decisió (UE) 2016/551 del Consell, de 23 de març de 2016 (DOUE L 95, 9.4.2016).

¹⁸⁷ Lisa, P. (8 abril 2016). *The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in detail*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-lisa-eu-turkey-agreement-turning-point-eu-policy-approach-refugee-crisis [Consulta: 09/05/2016].

¹⁸⁸ Per més informació vegis: BBC. (4 abril 2016). Crisis de migrantes: comenzó deportación masiva de Grecia hacia Turquía. *BBC*. Recuperat de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_internacional_migrantes_grecia_turquia_pacto_acuerdo_mr [Consulta: 09/05/2016].

¹⁸⁹ Consell Europeu i Consell de la Unió Europea (18 març 2016). *Declaración UE-Turquía*. Recuperat de <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [Consulta: 09/05/2016]

mecanismes. Tot i així, les despeses de les operacions de retorn dels migrants irregulars aniran a càrrec de la UE.

En segon lloc, començant al mateix moment que aquests retorns, per cada sirià readmès per Turquia des de les illes gregues, un altre sirià des de Turquia serà reassentat en un Estat membre de la Unió Europea. Aquest mecanisme es coneix amb el nom de “*one for one*”¹⁹⁰. Per portar-lo a terme, s’establirà un mecanisme, amb l’assistència de la Comissió, els organismes de la UE i altres Estats membres, així com l’ACNUR, per garantir que aquest principi s’apliqui des del mateix dia en què s’inicien els retorns. Es donarà prioritat a les persones que no hagin entrat o intentat entrar prèviament de manera irregular a la UE. Per part de la UE, aquests mecanismes de reassentament¹⁹¹ es portarà a terme mitjançant el compliment dels compromisos adquirits pels Estats membres en les Conclusions, de 20 de juliol de 2015, en virtut de les quals queden 18.000 places de reassentament. Tota necessitat addicional de reassentament es portarà a terme a través d’un acord voluntari similar fins a arribar un màxim de 54.000 persones més. En cas que el nombre de retornats sobrepassi les xifres esmentades, s’interromprà l’aplicació del mecanisme.

La resta de mesures¹⁹² les podríem resumir de la següent manera:

- 1) Evitar que s’obrin noves rutes marítimes o terrestres de migració il·legal des de Turquia a la UE.
- 2) Règim voluntari d’admissió humanitària
- 3) Liberalització de visats
- 4) Desemborsament de 3.000 milions d’euros de la UE a Turquia i finançament addicional d’altres 3.000 milions fins a finals de 2018.
- 5) Perfeccionament de la Unió Duanera
- 6) Compromís de revigoritzar el procés d’adhesió al procés d’adhesió de Turquia a la UE.

¹⁹⁰ Carrera S. i Guild, E. (10 març 2016). EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges. *CEPS Commentary*. Recuperat de <https://www.ceps.eu/publications/eu-turkey-plan-handling-refugees-fraught-legal-and-procedural-challenges> [Consulta: 09/05/2016].

¹⁹¹ El concepte de “reassentament” no l’hem de confondre amb la “reubicació”. Per reassentament hem d’entendre la transferència d’un no nacional de la Unió Europea o apàtrida que s’ha identificat com un demandant de protecció internacional cap a un Estat membre on s’admetrà ja sigui per raons humanitàries o qualsevol condició de refugiat. Mentre que per reubicació és la transferència de persones que necessiten (o que ja s’han beneficiat) una forma de protecció internacional des d’un Estat membre de la Unió Europea cap a un altre Estat membre on tindrà garantit el mateix tipus de protecció. En aquest sentit, la diferència entre aquests dos termes recau en el fet que en el reassentament el nacional de tercer país encara no té reconegut l’estatut de protecció internacional, mentre que en la reubicació sí. Definició extreta de: Faure, R.; Gavas, M. i Knoll, A. (desembre 2015). Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. *ECPMD*, p. 14. Recuperat de http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM_ODI_Migration_EU_Policy_2015.pdf [Consulta: 13/05/2016].

¹⁹² Per més informació sobre la resta de mesures vegeu: Consell Europeu i Consell de la Unió Europea (18 març 2016). op. cit.

- 7) Col·laboració de la UE i els Estats membres amb Turquia per tal de millorar les condicions humanitàries a Síria.

Dit això, per posar tots aquests mecanismes a la pràctica, les autoritats d'ambdós països han procedit a les tasques legals i operatives necessàries. En aquest sentit, Grècia va adoptar el 2 d'abril de 2016 la Llei 4375/2016 que transposa la Directiva 2013/32/UE i aporta modificacions en el marc jurídic grec. Aquesta llei no reconeix explícitament a Turquia com a país segur (ni com a primer país d'asil ni com a tercer). La Comissió Europea, per la seva part, s'ha encarregat de coordinar i organitzar, juntament amb els Estats membres i les Agències, les estructures de recolzament per la posada en pràctica de l'acord.

D'aquesta manera, tal i com s'ha indicat en l'acord de la UE-Turquia, aquestes mesures són temporals i extraordinàries (“encara que no està clar fins quan s'adoptaran”), justificades (“per posar fi al sofriment humà i restaurar l'ordre”), públiques i només es podran dur a terme respectant la totalitat del dret internacional i la normativa comunitària, exclouent així qualsevol tipus d'expulsió col·lectiva. En aquest sentit, tots els migrants seran protegits d'acord amb les normes internacionals i respectant el principi de *non-refoulemnet*.

L'acord és, doncs, sobre els mecanismes excepcionals i temporals per intentar posar fi a una situació d'emergència i una crisi humanitària. El “tancament” de la ruta del mar Egeu en virtut de l'acord UE -Turquia reitera també implícitament les mesures preses al llarg de la ruta dels Balcans occidentals i pot conduir a l'aparició de rutes alternatives a través del Mar Negre o d'Albània, així com a la utilització renovada de les rutes existents, és a dir, des Líbia a Itàlia¹⁹³.

3.5.3. L'Acord UE-Turquia és contrari a la normativa internacional i al Dret Europeu?

Abans de res, hem de remarcar el fet que la naturalesa jurídica d'aquest text no s'ha publicat en el Diari Oficial de la Unió Europea, la qual cosa ha provocat molts dubtes, els quals, fins i tot, s'han expressat en pregunta parlamentària¹⁹⁴ i en varis articles publicats en revistes jurídiques i mitjans de comunicació. D'aquesta manera, com assenyala CEAR¹⁹⁵, “*la falta de publicació del text íntegre de l'acord en el DOUE i la falta de precisió del llenguatge divulgatiu dels documents informatius publicats pel Consell i la Comissió Europea dificulten una comprensió exhaustiva del mecanisme establert per l'acord així com el seu anàlisi jurídic*”.

¹⁹³ Lisa, P. (8 abril 2016). op. cit., p. 1.

¹⁹⁴ Vegis la pregunta parlamentària a: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2016-000053+0+DOC+XML+V0//EN> [Consulta: 12/05/2016].

¹⁹⁵ CEAR (20 abril 2016). op. cit., p. 3.

En aquest sentit, seguint les paraules de GARRIDO LOPEZ¹⁹⁶, “*aparentment, tots aquests acords entre la UE (els “membres del Consell Europeu”) i Turquia no han seguit el procediment per adoptar els “Acords Internacionals” previst en els articles 216 i següents del TFUE. Així doncs, es tractaria d’una “Declaració” de naturalesa política*”.

No obstant, no comparteixo aquesta qualificació que alguns acadèmics han atorgat a l’Acord. Tal i com assenyala GARRIDO LOPEZ¹⁹⁷, el TJUE ha remarcat que un text no és un “Tractat” per la seva denominació, sinó perquè les parts li volen donar caràcter vinculant. Aquest és el cas de l’Acord UE-Turquia sobre migració i refugi. Ambdues parts, tal i com recull l’Acord, “*han decidit posar fi a la migració irregular des de Turquia a la UE*”, i és en aquest propòsit, que han acordat unes “línies d’actuació”. D’aquesta manera s’està aplicant l’Acord. Tal i com hem esmentat anteriorment, Grècia ha aprovat la legislació necessària de forma immediata i Turquia, per la seva part, ha acceptat, des del 4 d’abril, els migrants retornats per Grècia.

En aquest sentit, coincideixo amb els que consideren l’Acord com un vertader Tractat (professors¹⁹⁸ d’Universitat d’Amsterdam Maarten den Heijer i Thomas Spijkerboer, així com Diego López Garrido, catedràtic de Dret Constitucional); un Tractat o acord Internacional que té efectes vinculants pels signataris. Això permet qüestionar-nos la seva adequació al dret, tant a la llei internacional com al dret de la Unió Europea.

Com hem assenyalat anteriorment, el TFUE, en l’art. 216 i següents, regula el procediment que la UE ha de seguir per poder firmar acords amb un o varis tercers països. L’art. 218 estableix el procediment a seguir, segons el qual, el Consell de la Unió Europea (la institució en què estan representats els Estats membres a través dels seus ministres) dirigeix la negociació i adopta la decisió d’aprovar un Acord Internacional. Aquest Acord, a més a més, requereix la posterior aprovació del Parlament Europeu quan tingui “*repercussions pressupostàries importants per la Unió*” (art. 218.6.a). En qualsevol cas, el PE ha de ser consultat.

Altrament, els Estats membres, el Parlament Europeu, el Consell de la UE o la Comissió podran sol·licitar el dictamen del TJUE sobre la compatibilitat amb els Tractats dels acords previstos. En cas de dictamen negatiu, l’acord previst no pot entrar en vigor (art. 218.11 TFUE).

Deixant de banda la seva naturalesa, hem de recordar que l’Acord UE-Turquia estableix obligacions per ambdues parts. Un dels apartats que porta més controvèrsia és el segon, el relatiu a que a partir del 20 de març seran retornats a Turquia tots els nous migrants irregulars. Com hem

¹⁹⁶ Garrido López, D. (20 abril 2016). *Análisis: Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley*. Recuperat de <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo-Europa-Europa-contra-s%C3%AD-misma-Tribunas-y-Debates.htm> [Consulta: 13/05/2016].

¹⁹⁷ Garrido López, D. (20 abril 2016). op. cit.

¹⁹⁸ Professors esmentats en el la notícia de premsa: Garrido López, D. (20 abril 2016). op. cit.

vist anteriorment, aquest mecanisme ha estat redactat amb una “extrema prudència” per evitar que se’l pugui acusar de ser contrari a la normativa internacional i europea.

La devolució de migrants estava acordada amb l’Acord entre UE i Turquia de 14 d’abril de 2014, l’aplicació de la qual va ser avançada al 1 de juny per decisió del Consell de 23 de març de 2016 (Decisió 2016/551). Llavors, tal i com afirma DIEGO LOPEZ¹⁹⁹, “*es va adoptar un altre Acord el 2016 perquè l’acord de 2014 no entrava en vigor fins el 2017 i perquè la crisi provocada pel bloqueig de la ruta dels Balcans va obligar a la UE a plantejar-se la devolució a Turquia no només de migrants econòmics, sinó de sol·licitants d’asil, essencialment milers de refugiats siris que fugen de la guerra*”. El 90% dels migrants que arriben a Grècia són demandants de protecció internacional que volen asil a Europa. Però Europa no els vol, i per això “*subcontracta a Turquia per tal que els mantingui en aquest país, a canvi de 6.000 milions d’euros*”.

Per poder retornar a Turquia els refugiats sense vulnerar la Convenció de Ginebra i el principi de “*non refoulement*” era imprescindible que es considerés a Turquia com a “país segur”. El text legal de referència, a més a més de la Convenció de Ginebra i el Protocol de Nova York, és la Directiva 2013/32/UE del Parlament i del Consell sobre procediments comuns per la concessió o la retirada de la protecció internacional. En aquesta Directiva, hi ha dues categories de “país segur”²⁰⁰: el “tercer país segur europeu” (art. 39) i el “tercer país segur” (art. 38). Així doncs, Turquia és un país segur?

Com assenyalava, DIEGO LOPEZ²⁰¹, Turquia no pot ser considerada “tercer país segur europeu” perquè un dels requisits és que ha de ratificar la Convenció de Ginebra “*sense restriccions geogràfiques*”. Turquia va ratificar la Convenció de Ginebra de 1951 i es va adherir al seu Protocol de 1967, però va conservar una limitació geogràfica que l’eximeix de l’aplicació de la Convenció pels demandats de protecció internacional que no siguin europeus (per exemple, un siríà).

Per altra banda, Turquia tampoc pot ser considerat “tercer país segur”. L’art. 39.1 estableix:

“Els Estats membres només podran aplicar el concepte de tercer país segur quan les autoritats competents tinguin la certesa que el sol·licitant de protecció internacional rebrà en el tercer país un tracte conforme als següents principis: a). Que la seva vida o llibertat no estigui amenaçada per raó de raça, religió nacionalitat, pertinença a un grup social particular o opinió pública; b) no hi hagi risc de danys greus tal i com es defineixen en la Directiva 2011/95/UE; c) es respecti el principi de devolució de conformitat amb la Convenció de Ginebra; d) es respecti la prohibició d’expulsió en cas de violació del dret de

¹⁹⁹ Diego López, G. (20 abril 2016). op. cit.

²⁰⁰ Respecte el concepte de “país segur” vegis l’apartat 3.3.3 del Treball.

²⁰¹ Diego López, G. (20 abril 2016). op. cit.

no ser sotmès a tortures ni altres tractes cruels, inhumans o degradants, establerts en el Dret internacional; e) existeixi la possibilitat de sol·licitar l'estatut de refugiats i, en cas de ser un refugiats, rebre protecció d'acord amb la Convenció de Ginebra”.

Segons organitzacions internacionals com Human Right Watch o Amnistia Internacional, està documentat que Turquia no és un país segur pels refugiats sirians (Vegis apartat 3.3.3 del Treball on hem recollit algunes notícies rellevants que posen en qüestió que Turquia sigui un “lloc segur”). Per exemple, per la possibilitat de ser retornat a Síria, o el no accés a l'educació dels nens o nenes síries, o les detencions arbitràries i deportacions o la violència contra sol·licitants d'asil que intentaven creuar la frontera sud de Turquia des de Síria o Irak o arribar a Grècia des de Turquia.

Per altra banda, Turquia també ha sigut condemnada pel TEDH per violacions de la prohibició de la tortura, els tractes inhumans i degradants, incloent però no limitat al tractament dels refugiats. Aquesta situació planteja un repte fonamental a iniciatives de la UE que tinguin la intenció de declarar Turquia un "tercer país segur".

A banda d'això, també convé subratllar que a Turquia existeix un problema amb els *kurds*. Seguint les paraules del diari BBC MUNDO²⁰², els kurds són la minoria ètnica sense Estat propi més important de tot l'Orient Mitjà. Segons els càlculs més conservadors, més de 30 milions de persones estan repartides en el territori que comprèn Turquia, Síria, Irak i Iran. Dit això, Turquia havia sigut una simple observadora dels atacs contra l'Estat Islàmic fins que al 28 de juliol de 2015 va posar les seves forces armades en acció. Ara bé, amb les seves bombes, no només va bombardejar les posicions de l'Estat Islàmic sinó que també ho van fer sobre les bases separatistes del Partit dels Treballadors del Kurdistan a Irak²⁰³. Aquest conflicte entre Turquia i els kurds que prové des de fa molts anys a causa, entre d'altres motius, de l'objectiu dels kurds d'assolir un autogovern a Turquia²⁰⁴. Davant aquest fet, fins hi tot el president Erdogan va acusar²⁰⁵ de traïció a Selahattin Demirtas (líder del partit d'esquerres i prokurd HDP, per proposar un discurs que els kurds haurien d'escollir entre la “tirania i autonomia”. Davant això, és qüestionable que Turquia també sigui un país segur pel poble kurd.

²⁰² BBC Mundo (15 octubre 2014). Quiénes son los kurdos y por qué todavía no tienen un Estado. *BBC*. Recuperat de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141014_kurdos_kurdistan_historia_analisis_aw [Consulta: 20/05/2016].

²⁰³ BBC Mundo (28 juliol 2015). Por qué Turquía también bombardea a los kurdos, enemigos de Estado Islámico. *BBC*. Recuperat de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150727_turquia_bombardeos_estado_islamico_kurdos_pkk_vj_aw [Consulta: 20/05/2016].

²⁰⁴ Per més informació sobre la relació entre Turquia i els turcs vegis: Chislett, W. (5 octubre 2015). op. cit., p. 15.

²⁰⁵ Declaració extreta de: El País Internacional. (29 desembre 2015). Erdogan acusa de “traición” al líder kurdo por pedir el autogobierno. *El País*. Recuperat de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/29/actualidad/1451384715_618146.html [Consulta: 20/05/2016].

En definitiva, tot això demostra que Turquia no és un país segur pels refugiats sirians i que, per tant, Grècia no hauria de considerar com a inadmissibles les sol·licituds d'asil en base que els refugiats sirians demandants ja han estat a Turquia i aquest país està obligat a examinar la sol·licitud per ser el primer país d'arribada.

3.5.4. Grècia pot aplicar l'Acord UE-Turquia?

Aquesta és una altra qüestió que se'ns planteja. Dit d'una altra manera, aquesta segona qüestió està lligada a si l'acord es pot portar a la pràctica. Malgrat com assenyala DIEGO LOPEZ, no és possible anticipar les vulneracions de la llei per part de Grècia i Turquia. Tot i així, el que sí és possible és plantejar les dificultats que comporta l'aplicació pràctica d'aquest Acord.

En aquest sentit, l'art. 38 paràgraf 2, de la Directiva de Procediment 2013/32, prescriu importants garanties processals: examen de la certesa de país segur per cada sol·licitud estudiant individualment el cas concret i el dret a recórrer el concepte de "tercer país segur" al·legant que un país no ho és per una persona en les seves circumstàncies particulars,

A més a més, seguint les paraules de CARRERA I GUILD²⁰⁶, la normativa de la Unió Europea prohibeix les expulsions col·lectives dels estrangers. En concret aquesta prohibició es troba recollida a l'art. 19 de la Carta de Drets fonamentals de la Unió Europea. i en les decisions del Tribunal Europeu de Drets Humans. Aquest Tribunal ha afirmat que quan un Estat ha assumit la responsabilitat dels migrants irregulars i sol·licitants d'asil, per exemple, si els salva portant-los a bord dels seus vaixells, s'aplicarà el CEDH. D'aquesta manera, qualsevol intent de posar-los en terra en un país que no és segur per a ells, sense donar-los la possibilitat de sol·licitar protecció internacional constitueix una expulsió col·lectiva. Aquest raonament es va consolidar amb la sentència del 2012 sobre el cas *Hirsi Jamaa* (explicada anteriorment en l'apartat 2.3. del Treball). És important destacar que la violació de l'esmentat article pot tenir lloc fins i tot dins de les aigües territorials d'un altre Estat, i per tant s'aplica extraterritorialment²⁰⁷. Per aquest motiu, la solució proposada de retornar per la força a Turquia a les persones que busquen accés a Europa sense que se li permeti buscar asil ja és il·legal.

Mentre que l'ACNUR està treballant estretament amb Turquia per ajudar a proporcionar alleugeriment als refugiats allà, això no és un substitut per a l'examen de la reivindicació d'una persona individual i únic d'asil. Per tant, és comprensible que l'ACNUR hagi declarat que no forma part d'aquest acord i que no està "*ni al corrent de tots els detalls i les modalitats d'aplicació*".

²⁰⁶ Carrera S. i Guild, E. (10 març 2016). op. cit., p. 1.

²⁰⁷ Vegis el paràgraf 178 i la Opinió Consultiva del jutge Pinto de Albuquerque de la STEDH (Gran Sala) en l'assumepte *Hirsi Jamaa* i altres contra Itàlia, de 23 de febrer de 2012.

Per assegurar les garanties del compliment dels preceptes normatius, Grècia ha de fer un estudi individual de cada sol·licitant d'asil i ha de permetre la possibilitat de recórrer davant un jutge d'apel·lació. En aquest últim cas, el recurrent haurà de romandre durant tot aquest temps a Grècia fins a la resolució del recurs. Si no es produeix aquest examen cas per cas, estariem davant d'un supòsit d'expulsió col·lectiva, prohibit per l'art. 4 del Protocol núm. 4 del CEDH. Sobre aquest cas, hi ha jurisprudència en el TEDH. En concret ens referim a la ja esmentat, cas *Hirsi Jamaa*, on, com ja hem explicat, es va condemnar a Itàlia per la devolució d'un grup de migrants sense donar-los el dret a presentar una sol·licitud d'asil.

Això és un punt importat, perquè, com destaca LOPEZ GARRIDO, en relació a l'art. 46 de la Directiva de procediment, els sol·licitants d'asil tenen dret a romandre en el territori de Grècia des de la seva inicial sol·licitud i durant el temps en què transcorri fins a l'eventual decisió d'un Tribunal en primera instància. A més a més, tenint en compte les primeres dades comunicades per la Comissió al Parlament Europeu al 20 d'abril de 2016²⁰⁸, hem d'advertir que no són tant bones com s'esperava pel correcte compliment de la Directiva de Procediment i de la doctrina del TEDH respecte als refugiats siris.

També hem de recordar que el TEDH ha considerat que deixar a una persona en un estat d'indigència (en particular, a un sol·licitant d'asil al qual el propi Estat no el permet treballar o rebre beneficis socials) és un tracte inhumà i degradant en virtut del CEDH a més, proporciona raons legals per les quals la persona no ha de ser retornat a aquest estat. Aquests arguments han estat confirmats en el cas 2011 M.S.S. v Bèlgica i Grècia, que va ser el judici que va posar fi a la possibilitat de retornar a Grècia als possibles sol·licitants d'asil²⁰⁹. Si la situació dels refugiats a Grècia és greu, llavors la situació de Turquia també és insatisfactòria per a qualsevol persona que no té els recursos personals necessaris. Per tant, les persones que tornen a Turquia sense donar-los una audiència efectiva i una determinació adequada de les seves sol·licituds d'asil és similar a una violació del CEDH.

Totes aquestes deficiències han sigut manifestades per l'ACNUR i per Amnistia Internacional²¹⁰ el 1 d'abril de 2016. Per altra banda, en el nostre país, la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiats

²⁰⁸ Comissió Europea (20 abril 2016). *Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell: Primer informe sobre els avanços registrats en l'aplicació de la Declaració UE-Turquia*. Recuperat de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4737d90f-0796-11e6-b713-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF [Consulta_ 13/05/2016].

²⁰⁹ Per més informació, vegis l'apartat 2.3 del Treball, on hi ha analitzada aquesta sentència.

²¹⁰ Rodríguez, M. (1 abril 2016). Amnistia Internacional denuncia que Turquia retorna refugiats a Síria sense registrar-los. *Diari Ara*. Recuperat de http://www.ara.cat/internacional/amnistia-internacional-denuncia-turquia-obligar-tornar-refugiats-siria-devolucions-UnioEuropea_0_1550845012.html [Consulta: 20/05/2016].

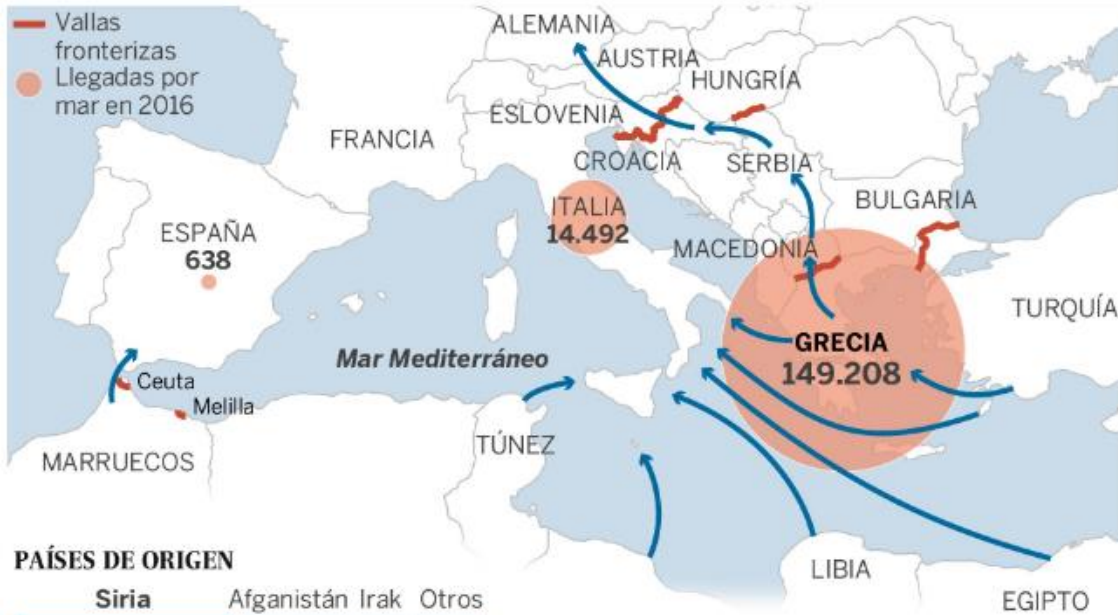
ha sigut la que ha denunciat²¹¹ la falta de garanties legals en l'avaluació de refugiats a Lesbos, i l'absència d'assistència jurídica a aquests.

Per últim, la proposta de la UE-Turquia suggereix que per cada refugiats sirian retornat a Turquia perquè va ser interceptat viatjar de manera irregular a la UE, un altre sirian seran reubicats de Turquia a la UE per via aèria. El “*one-for-one*” constitueix un enfocament de reassentament complicat i, a la vegada, és incompatible amb la legislació de la UE. Per altra banda, com assenyalen CARRERA i GUILD,²¹² aquesta idea consistent en què un sirian pot ser substituït per un altre que és profundament hostil a les tradicions establertes i les normes europees en matèria de drets humans, en les quals les circumstàncies individuals de cada persona és el factor clau. D'altra banda, un pla sota el qual es pot penalitzar un sirian per intentar arribar a la UE i, al mateix temps que un altre privilegi que no ha tractat de fer-ho, és totalment incompatible amb els fonaments dels drets humans de la integració europea i més tenint en compte que, tal i com es mostra en el mapa i les taules següents (i com hem anat remarcant al llarg del treball), els sirians no són els únics demandants d'asil, sinó que també conformen un gran nombre de migrants els afganesos, iraquís, somalies, entre d'altres.

²¹¹ Vegis la denuncia a: CEAR (20 abril 2016). *Denuncia ante la Comisión Europea*. Recuperat de <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/DENUNCIA-COMISION-EUROPEA.pdf>, p. 2. [Consulta: 13/05/2016].

²¹² Carrera, S. i Guild, E. (10 març 2016). op. cit., p. 3.

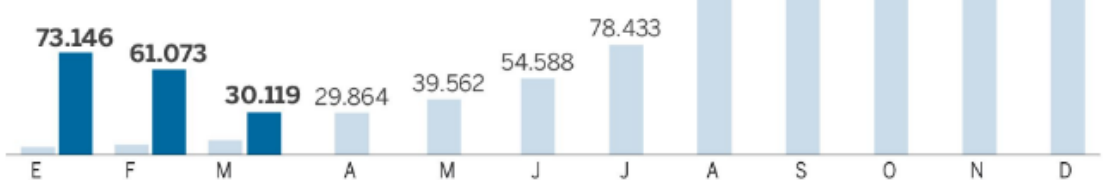
LLEGADA DE MIGRANTES POR EL MEDITERRÁNEO



DEMOGRAFÍA

Niños	Hombres	Mujeres
35%	45	20

LLEGADAS MENSUALES



Font: ACNUR²¹³

²¹³ Mapa i gràfica extret de: Sánchez Vallejo, M.A. (28 març 2016). Grecia reconocerá como país seguro a Turquía para agilizar las expulsions. *El País*. Recuperat de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/27/actualidad/1459090082_621297.html. [Consulta: 13/05/2016].

IV. CONCLUSIONS

L'objectiu d'aquest treball ha consistit a determinar si la Crisi que han viscut els Estats membres de la Unió Europea ha sigut una crisi de refugiats, és a dir, provocada per un flux de persones que han col·lapsat els sistemes d'asil dels Estats membres receptors (Itàlia i Grècia); o si es tractava d'una crisi d'actuació i de falta de solidaritat per part dels Estats membres.

No obstant, abans d'analitzar la gestió i les respostes que ha donat la Unió Europea, vaig considerar oportú analitzar quina era la normativa que regulava la figura jurídica del dret d'asil. D'aquesta manera, hem pogut constatar que, a nivell internacional, aquesta figura estava regulada per la Convenció de Ginebra de 1951, en el Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut dels Refugiats i, també, en la Declaració Universal dels Drets Humans; però també que el dret d'asil també es troba regulat en la normativa europea, per un conjunt de directives i reglaments que componen el Sistema Europeu Comú d'Asil. Aquest està configurat a partir d'un sistema general consistent en un procediment en què es determina quin Estat serà el responsable d'examinar una sol·licitud d'asil. En concret, el Reglament de Dublín III, estableix que serà responsable el primer Estat a través del qual, un nacional de tercer país accedeixi a Europa. Seguidament, vaig analitzar quina era la funció del Consell d'Europa i del TEDH en relació a la protecció dels drets humans, arribant a la conclusió que el CEDH també és una normativa que regula el dret d'asil. També vaig analitzar la jurisprudència del TEDH, especialment em vaig centrar en l'assumpte Hirsii Jamaa per tal de poder examinar quins eren els requisits que s'havien de complir per tal que un Estat tingués la consideració de "país segur". En concret aquesta sentència va ser transcendental perquè a partir d'aquesta es va considerar que el respecte dels Drets humans no només s'havia de produir en el territori de l'Estat sinó que també s'havia de complir "extraterritorialment". La part final d'aquest primer bloc s'ha dedicat a la normativa que regula els rescats en el mar.

Malgrat tota aquesta normativa, la conclusió és que no existeix un dret humà a obtenir l'asil, sinó que és l'Estat sobirà qui ha de decidir sobre el reconeixement de la concessió de la protecció internacional. D'aquesta manera, al final qui tindrà la decisió definitiva sobre concedir l'estatut d'asil serà l'Estat responsable de l'examen de la sol·licitud d'asil.

Una vegada vista quina era la regulació normativa respecte a la figura del dret d'asil, s'ha analitzat la situació actual, considerada la crisi de refugiats més greu des de la Segona Guerra Mundial, amb més de 60 milions de refugiats i desplaçats interns en tot el món. Tot i així, aquesta circumstància excepcional no s'inclouïa dins del procediment general (que no preveïa una situació d'emergència de tal magnitud) és per això, que va exigir un enfortiment radical del sistema del dret d'asil de la UE i una resposta europea. En aquest sentit, des del juny del 2015, la Comissió Europea ha treballat en una resposta ràpida i coordinada, presentant una sèrie de propostes destinades a dotar als Estats membres de les eines necessàries per gestionar millor el gran nombre

d'arribades. Des de triplicar la presència en el mar, passant per un nou sistema de solidaritat urgent per reubicar als sol·licitants d'asil procedents dels països més afectats, una mobilització sense precedents del pressupost de la UE (més de 10.000 milions d'euros) per fer front a la crisi dels refugiats i a ajudar als països més afectats, un nou marc de coordinació i cooperació per als països dels Balcans Occidentals i la creació d'una nova associació amb Turquia, fins a la presentació d'una ambiciosa proposta de creació d'una Guardia Europea de Fronteres i Costes: la Unió Europea està reforçant així la seva política d'asil i migració per fer front als nous reptes.

Tanmateix, tal i com he assenyalat en el treball, aquestes respostes per controlar el flux migratori i per acabar amb el tràfic de persones no han sigut suficients per fer front a aquesta crisi.

La primera resposta de la UE va ser el sistema de repartiment de quotes adoptat a partir de les Decisions del setembre de 2015. Com va declarar Frans Timmermans, vicepresident primer de la Comissió Europea²¹⁴:

“Les persones que necessitin protecció hauran de sol·licitar l'asil en el primer país de la UE al que arribin. En cas de ser necessari, podran ser reubicats en altres Estats membres amb la finalitat de poder fer una distribució més equitativa. Però les persones que no sol·licitin asil, o que no tinguin dret sol·licitar-lo, hauran de ser identificades i retornades de manera ràpida i eficaç. La nostra prioritat és tornar a gestionar ordenadament els fluxos”.

No obstant, aquesta mesura no va aconseguir posar fi a aquesta situació degut a la falta de solidaritat dels Estats membres per assolir aquestes quotes. Així ho assenyalava la Comissió Europea en els informes²¹⁵ que va presentar, el desembre, sobre els progressos registrats en l'execució de les decisions adoptades pels Estats membres on va constatar la seva excessiva lentitud. A més a més, aquests informes constaven que, per una banda, malgrat les ajudes que va rebre Grècia encara no tenia una estratègia global de retorn i no disposava de suficient capacitat d'acollida per evitar que la gent fugís abans de ser retornats. I, per altra banda, també establien que Itàlia havia de reprendre, tant aviat com fos possible, el seu règim de retorn voluntari, actualment suspès, amb la finalitat de reduir el gran nombre de sol·licitants d'asil rebutjats que continuaven en el seu país.

Davant la insuficiència d'actuació per part de les institucions europees degut a la falta de solidaritat i d'implicació dels Estats membres, el flux de persones va continuar arribant a aquests

²¹⁴ Declaració recollida a: Comissió Europea (10 febrer 2016). *Aplicació de la Agenda Europea de Migración: avances en las aplicaciones prioritarias*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_es.htm [Consulta: 14/05/2016].

²¹⁵ Comissió Europea (15 desembre 2016). *Aplicación de la Agenda Europea de Migración: informes de situación sobre Grecia, Italia y los Balcanes Occidentales*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6324_es.htm [Consulta: 14/05/2016].

països. Aquesta circumstància, juntament amb els diferents atemptats terroristes, ha sigut l'impuls que l'extrema dreta europea necessitava per tal de guanyar-se els votants de gran part dels Estats membres de la UE.

En certa manera, aquest avanç de la ideologia de l'extrema dreta també és degut a que, com assenyala CASALS²¹⁶, “*Europa no té una política clara i no satisfà a ningú, ni a esquerra ni a dreta*”. I aquesta incapacitat de gestió del flux migratori ha provocat que és posés en perill l'espai Schengen i, per tant, la llibertat a circular lliurement pels Estats membres que el conformen. Per evitar-ho, i, en especial, per evitar l'accés de més migrants en aquest espai, els Estats membres van passar a adoptar mesures de forma unilateral per tal de fer front, per si sols, a aquesta situació d'emergència excepcional.

Una de les mesures que han adoptat ha consistit en el restabliment temporal de les fronteres interiors. Aquesta mesura és un mecanisme que es troba contemplat en el Codi de Fronteres Schengen i l'han adoptat per diferents raons.

Per una banda, per acabar amb el flux persones que accedia a la Unió Europea a través de Itàlia i Grècia. Aquesta va ser una mesura molt criticada per la UE i per diferents Organitzacions internacionals humanitàries, perquè tampoc permetien l'accés als demandants d'asil. Fins i tot es va estendre la idea entre els diferents Estats membres de la UE (arrel dels atemptats terroristes que van ocórrer en poc temps en el cor d'Europa²¹⁷) que a través d'aquest flux migratori, podien haver-hi terroristes. D'aquesta manera ho va afirmar el cardenal Cañizares²¹⁸: “*La invasió de refugiats, cavall de Troia*”. Tot i així, aquesta opinió és bastant criticable perquè com afirma MARTÍN DE POZUELO²¹⁹:

“...és cert que un nou mini-grups terroristes entrenats per l'EI arriben a Europa creuant fronteres per diferents vies, entre les quals camuflant-se entre els refugiats. No obstant, les mateixes fonts informen que encara que hi ha una provada equació entre el nombre de desplaçats a l'EI i l'amenaça terrorista, no n'hi ha cap en funció dels refugiats. En aquest sentit, qualsevol actuació que barregi terroristes amb refugiats és falsa, ja que els gihadistes volen entrar ràpidament a Europa i no posar en risc la seva missió en vaixells contractats per traficants i contrabandistes o paralizats en fronteres de Grècia o Turquia”.

²¹⁶ Declaració recollida a: Pardo Torregrosa, I. (9 maig 2016). op. cit.

²¹⁷ Atemptat terrorista a París el 13 de novembre de 2015 i a Brussel·les el 26 de març de 2016.

²¹⁸ Declaració extreta de: El Punt (15 octubre 2015). La invasió de refugiats, cavall de Troia”, pel cardenal Cañizares. *El Punt*. Recuperat de <http://www.elpuntavui.cat/societat/article/5-societat/905387-lla-invasio-de-refugiats-cavall-de-troiar-pel-cardenal-canizares.html> [Consulta: 15/05/2016].

²¹⁹ Martín de Pozuelo, E. (24 d'abril de 2016). Minicomandos contra Europa. L'Estat Islàmic envia terrorista a la UE per atacar objectius fàcils. *La Vanguardia*, pp. 3-4.

En aquest sentit, aquests terroristes busquen entrar per mitjans simples i eficaços per entrar a Europa, com són els transports convencionals que combinen amb l'ús de passaports autèntics, robats i manipulats en les seves identitats. Sobre aquest extrem es subratlla la recent aprovació del registre de passatgers aeris (PNR, sigles en anglès), que forma part de les diverses mesures per detectar el moviment de retornat i còmplices.

Per altra banda, van adoptar el restabliment temporal de les fronteres interiors perquè els sistemes d'asil de Grècia i Itàlia van quedar “desbordats” i van passar eludir l'obligació de registre de les empremtes dactilars dels demandants d'asil en l'*Eurodac*.

Malgrat aquestes crítiques, la política de la Unió Europea va fer un gir inesperat amb l'adopció de l'Acord de la Unió Europea amb Turquia. A través d'aquest, es va tancar la ruta del Balcans de forma definitiva (una mesura que prèviament havien realitzat els Estats membres que conformen aquesta ruta) i va transmetre tot el flux de persones a Turquia, un país que, com hem vist, és qüestionable que pugui ser considerat com a “país segur”. En aquest sentit, es tracta d'un acord en el qual és qüestionada la seva legalitat. En l'actualitat, la situació no ha canviat, és cert que ha disminuït el flux de persones a Grècia, pel fet que tots els que hi arribin seran retornats a Turquia (primer país en el qual van accedir) però això no implica que la situació s'hagi solucionat perquè, molt probablement, els migrants adoptaran rutes alternatives per tal d'arribar a la Unió Europea.

Recapitulant, amb aquest treball he arribat a la conclusió que la crisi actual, derivada d'un increment del flux de persones sense precedents, ha estat provocada en gran part per les institucions de la Unió Europea, les quals, enlloc d'aplicar el mecanisme que es contempla en la Directiva 2001/55/CE van adoptar unes polítiques que no han sigut eficaces per la falta de solidaritat dels Estats membres i perquè, com hem dit, “*no satisfan ni els de dretes ni els d'esquerres*”. Com assenyala ORTERO IGLESIAS²²⁰, això ha provocat que els Estats membres adoptessin mesures independents i unilaterals per poder fer front a aquest flux migratori. La situació ha arribat a tal punt, que podríem arribar a fer un paral·lelisme de l'actual Unió Europea amb les ciutats-estat italianes de finals del segle XV. En efecte, igual que Florència i Milà, en el s. XVI, en l'actual UE cadascun dels seus Estats membres és diferent i té el seu propi capital, fet que dificulta les consultes i la presa de decisions. En conjunt, aquesta desconfiança dels Estats membres de la UE, juntament amb la falta de solidaritat, en referma en la idea que, a diferència del que comuniquen els diaris, la crisi actual és una crisi d'actuació per part de la Unió Europea perquè no ha sabut fer front, de manera coordinada i conjunta, a aquesta situació d'emergència.

²²⁰ Ortero Iglesias, M. (18 gener 2016). *¿El declive de Europa? Una visión maquiavèlica*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/oteroriglesias-el-declive-de-europa-una-vision-maquiavelica [Consulta: 15/05/2016].

Davant això, proposo dues respostes per fer front a aquesta crisi a curt i a llarg termini:

A curt termini, proposo el mecanisme que estableix la Directiva 2001/55/CE²²¹, de 20 de juliol de 2001, relativa a las normes mínimes per la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. Entenem que aquesta seria una bona resposta a curt termini perquè seria una decisió del Consell que s'adoptaria per majoria qualificada a proposta de la Comissió (per tant dels representants dels Estats membres).

Aquesta proposta contindria, com a mínim els següents apartats (art. 5): a) una descripció dels grups concrets de persones als que s'aplica la protecció temporal; b) la data en què sortirà efecte la protecció temporal; c) una estimació de la magnitud dels moviments de persones desplaçades. Posteriorment, la decisió del Consell determinarà l'aplicació en tots els EEMM de la protecció temporal, respecte de les persones desplaçades a les que es refereix (art. 5.3).

D'aquesta manera, s'aconseguiria que els Estats membres de la Unió Europea tinguessin una actuació més participativa per tal d'assolir una resposta conjunta, coordinada i acceptada per tots ells. En aquest sentit, s'evitaria la situació actual en què els Estats membres no volen participar en el sistema de repartiment de quotes, falta de solidaritat que va obligar la Comissió a fer una proposta d'aplicar sancions econòmiques als Estats membres que no volguessin participar en aquest sistema.

De manera paral·lela, també crec que aquesta Directiva seria una bona manera de posar fi a aquesta crisi humanitària perquè estableix un mecanisme ben delimitat a través del qual es concedeix una protecció temporal la qual únicament prevaldrà fins que es consideri que el grup humà en qüestió (sirians, afganesos, paquistanesos,...) ja no corren perill en el seu país d'origen. Així, s'evitarien les crítiques per part dels partits més extremistes d'ideologia xenòfoba, que no volen acceptar les quotes per por que augmenti la immigració en els seus respectius països.

Per últim, a llarg termini, considerem que seria útil una reforma del Reglament de Dublín per tal de que prevegi un mecanisme permanent de repartiment de quotes amb l'objectiu d'evitar que en un futur proper es tornés a donar aquesta situació i, especialment, per tal d'adoptar una resposta ràpida, coordinada i conjunta entre tots els Estats membres de la Unió

²²¹ DO L núm. 212, 07-08-2001, pàg. 002 – 012

V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Jurisprudència

STJUE, de 5 de setembre de 2012, en l'assumpte C-355/10, PE c/ Consell.

STJUE, de 7 de novembre de 2013, *assumpte C-199/12, C-200/12 i C-201/12, X i Y, i Z* contra Minister voor Immigratie en Asiel.

STEDH, en l'assumpte Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlanda [GC], nº 45036/98, de 30 de juny de 2005.

STEDH, en l'assumpte Tabesh contra Grècia, núm. 8256/07, de 26 de novembre de 2009.

STEDH, en l'assumpte A.A. contra Grècia, núm. 12186/08, de 22 de juliol de 2010.

STEDH (Gran Sala), en l'assumpte M.S.S. contra Bèlgica i Grècia, de 21 de gener de 2011.

STEDH (Gran Sala) en l'assumpte Hirsi Jamaa i altres contra Itàlia, de 23 de febrer de 2012.

STEDH (Secció 5ª) en l'assumpte N.K. contra França, de 19 desembre 2013.

Legislació internacional

Convenció de les Nacions Unides sobre el Dret del Mar, Montego Bay, 10 de desembre de 1982. (BOE, núm. 39, 14-2-1997, pàg. 4966 a 5055).

Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, fet a Ginebra el 28 de juliol de 1951. (BOE, núm. 252, 21-11-1978, pág.24310 a 24328).

Conveni Internacional per la Seguretat de la Vida Humana en el Mar, Londres, 1 de novembre de 1974. (BOE, núm. 140, 12-06-2015, pàg. 49609-49644).

Conveni Internacional per la Cerca i Salvament Marítim, Hamburg, 27 d'abril de 1979. (BOE, núm. 103, 30-1993, pàg. 12869-12879).

Conveni Europeu de Drets Humans, de 4 de novembre de 1950. (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979, pàg. 23564 a 23570).

Declaració Universal dels Drets Humans, adoptada i proclamada per la 183ª Assemblea General de la Organització de les Nacions Unides.

Legislació de la Unió Europea

Decisió (PESC) 2015/778 del Consell, de 18 de maig de 2015, relativa a una operació militar de la Unió Europea en el Mediterrani central meridional. (DO L 122 de 19.5.2015, p. 31/35).

Decisió (UE) 2015/1523 de 14 de setembre de 2015 relativa a l'establiment de mesures provisionals en l'àmbit de la protecció internacional a favor d'Itàlia i Grècia. (DO L 239 de 15-9-2015, pp. 146-156).

Decisió (UE) 2015/1601 del Consell de 22 de setembre de 2015 per la que s'establien les mesures provisional en l'àmbit de la protecció internacional en benefici d'Itàlia i Grècia. (DO L 248 de 24-9-2015, p. 80-94).

Decisió (UE) 2016/551 del Consell, de 23 de març de 2016 (DOUE L 95, 9.4.2016).

Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a las normes mínimes per la concessió de protecció temporal en caso de aflluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir-se a dites persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. (DO L núm. 212, 07-08-2001, pàg. 002 – 012).

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a les normes i procediments comuns en els Estats membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular. (DO L núm. 348, 24-12-2008, pàg. 98-107).

Directiva 2011/95/UE del PE i del Consell de 13 de desembre de 2011 per la qual s'estableixen normes relatives als requisits pel reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme pels refugiats o per les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida. (DO L núm. 337, 20-12-2011, pàg. 9-26).

Directiva 2013/32/UE del PE i del Consell de 26 de juny de 2013 sobre procediments comuns per la concessió o la retirada de la protecció i internacional. (DO L núm. 180, 29-6-2013, pàg. 60-95).

Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la que s'aproven normes per l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. (DO L núm. 180, 29-6-2013, pàg. 96-116).

Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats, fet a Nova York el 31 de gener de 1967. (BOE núm. 272, 14-11-1978, pàg. 25864)

Reglament (CE) núm. 415/2003 del Consell, de 27 de febrer de 2003, sobre l'expedició de visats en la frontera, inclosos els de marins en trànsit. (DO, L 64, 07-03-2003, pp. 1-8).

Reglamento del Consell 2007/2004, de 26 d'octubre de 2004, pel que es crea una Agència Europea per la gestió de la cooperació operativa de les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea, DO L, núm. 349, de 25-11-2004.

Reglament(CE) 562/2006 del PE i del Consell, de 15 de març de 2006, pel que s'estableix un codi comunitari de normes pel creuament de persones per les fronteres. (DO L, núm. 105, 13-04-2006,

Reglament 863/2007 del PE i del Consell, de 11 de juliol del 2007, que estableix un mecanisme per la creació d'equips de intervenció ràpida en les fronteres (RABIT), prevista com una assistència d'urgència en cas de pressió excepcional. (DO L, núm. 199, 31-7-2007).

Reglament (UE) n ° 603/2013 del PE i del Consell, de 26 de juny de 2013, relatiu a la creació del sistema «Eurodac» per la comparació de las impressions dactilars per l'aplicació efectiva del Reglament (UE) n ° 604/2013. (DO L núm. 180, 29-06-2013, pàg. 1-30).

Reglament (UE) n ° 604/2013 del PE i del Consell de 26 de juny de 2013 pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentat en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida. (DOUE, núm. 180, 29-6-2013, pàg. 31-59).

Reglament (UE) núm. 1053/2013 del Consell, de 7 d'octubre de 2013, pel que s'estableix un mecanisme d'avaluació i seguiment per verificar l'aplicació del cabal comunitari de Schengen, i es deroga la Decisió del Comitè Executiu de 16 de setembre de 1998 relativa a la creació d'una Comissió permanent d'avaluació i aplicació.

Reglament (UE) n ° 1052/2013 del PE i del Consell, de 22 d'octubre de 2015. (DOUE L, núm. 295, 6-11-2015).

Reglament (UE) n ° 516/2014 del PE i del Consell, de 16 d'abril de 2014 , pel que es crea el Fons d'Asil, Migració i Integració, pel que se modifica la Decisió 2008/381/CE del Consell i pel que es deroguen les Decisions n ° 573/2007/CE i n ° 575/2007/CE del Parlament Europeu i del Consell i la Decisió 2007/435/CE del Consell (DO L núm. 150, 20-5-2014, pàg. 168-194).

Reglament (UE) n ° 656/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de maig de 2014, pel que s'estableixen normes per la vigilància de les fronteres marítimes exteriors en el marc de la cooperació operativa coordinada per l'Agència Europea per la Gestió de la Cooperació Operativa en les Fronteres Exteriors dels Estats membres de la Unió Europea. (DO L 189 de 27.6.2014, p. 93/107).

TFUE. Protocol n ° 21, sobre la posició de Regne Unit i Irlanda respecte a l'espai de llibertat, seguretat i justícia, pp.249-252.

TFUE. Protocol n °22 sobre la posició de Dinamarca, pp. 253-257.

Llibres i articles

Abellan Honrubia, V., Vilà Costa, B. i Olesti Rayo, A. (2011). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo* (6a ed.). Barcelona: Ariel Derecho.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración* (2 ed.). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE,

Boza Martínez, D. (2014). Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el TEDH y el TJUE (2012-2013). Arango, J., Moya Malapeira, D. y Oliver Alonso, J. (ed.). *Inmigración y emigración. Mitos y realidades* (ed. 2014, p. 274-297). Barcelona: CIDOB.

Bou Franch, V. (2014). La política migratòria de la Unió Europea en su aplicació pràctica. Dins Reig Fabrado, I. (dir.), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea* (1a ed., 213-255). València: Tirant lo Blanch.

Carrera Sergio and Elspeth Guild (2015). Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU. *CEPS POLICY BRIEF*, nº 332.

Carrera, S. i den Hertog, L. (2016) A European Border and Coast Guard: What's in a name? *CEPS paper*, nº 88 (març 2016).

Claro Quintáns, I. (2006). La configuración de una política común de inmigración y asilo en la Unión Europea. *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 69, setembre-desembre 2006.

Claro Quintáns, I. (2014). La normativa y las políticas de la Unión Europea sobre inmigración y asilo en 2012-2013. Arango, J., Moya Malapeira, D. y Oliver Alonso, J. (ed.). *Inmigración y emigración. Mitos y realidades* (ed. 2014, p. 235-249). Barcelona: CIDOB.

Díez de Velasco Vallejo, M. (2013). *Instituciones de derecho internacional público* (18ª ed.). Madrid : Tecnos.

European Commission (2016). Communication on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. COM(2016) 85 final, Brussels, 10-02-2016, p. 4

Esteve Garcia, F. (2015). El rescate como nueva función europea en la vigilància del Mediterràneo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 111, p. 153-172..

Martín Arribas, J. (2000). *Los Estados Europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo* (1ª ed.). Universidad de Burgos: Dykinson S.L.

Mariño Menéndez, F., i Fernández Liesa, C. (2001). *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales-Subdirección General de Publicaciones.

Morgades Gil, S. (2012). TEDH- Sentencia de 21.01.2011(gran sala), M.S.S.. C. Belgica y Grecia, 30696/09- «artículos 3 y 13 CEDH- Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes- Reglamento (ce) nº 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (Dublín II): El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH. *RDCE*, nº 41, pp. 183-204.

Orihuela Calatayud, E (2004). Asilo y Refugiados: ¿Solidaridad o Seguridad?. *Anales de Derecho*. Universidad de Murcia., nº 22, pp. 189-222.

Rusca, O., Carnicer, C. i Aguelo, P. (2015). La Abogacía se Compromete con los Derechos de los Refugiados. *Revista del Consejo General de la Abogacía*, ed. Especial Refugiado, Octubre 2015, pp. 6-11.

Webgrafia

ACNUR. (2007). *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 i de su Protocolo de 1967*. Recuperat de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>. [Consulta: 5/03/2016].

ACNUR. (2016). *ACNUR alerta sobre inminente crisis humanitaria en Grecia*. Recuperat de <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-alerta-sobre-inminente-crisis-humanitaria-en-grecia/> [Consulta: 23/04/2016].

ACNUR (21 març 2016). *Europe refugees and migrants response: Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain*. Recuperat de <http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=6&view=grid&Type%5B%5D=3> [Consulta: 20/05/2016].

ACCEM (21 octubre 2016). *Análisis de la nueva figura UE de los "Hotspots"*. Recuperat de <http://www.accem.es/es/analisis-de-la-nueva-figura-ue-de-los-hot-spots-a1729> [Consulta: 21/04/2016].

BBC Mundo (15 octubre 2014). Quiénes son los kurdos y por qué todavía no tienen un Estado. *BBC*. Recuperat de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141014_kurdos_kurdistan_historia_analisis_aw [Consulta: 20/05/2016].

BBC Mundo (28 juliol 2015). Por qué Turquía también bombardea a los kurdos, enemigos de Estado Islámico. *BBC*. Recuperat de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150727_turquia_bombardeos_estado_islamico_kurdos_pkk_vj_aw [Consulta: 20/05/2016].

BBC. (4 abril 2016). Crisis de migrantes: comenzó deportación masiva de Grecia hacia Turquía. *BBC*. Recuperat de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160404_internacional_migrantes_grecia_turquia_pacto_acuerdo_mr [Consulta: 09/05/2016].

Carrera Sergio and Elspeth Guild (2015). Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU. *CEPS POLICY BRIEF*, nº 332. Recuperat de http://www.ceps.eu/system/files/SCandEG%20RefugeeRelocationProgramme_0.pdf [Consulta: 9/05/2016].

Carrera S. i Guild, E. (10 març 2016). EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges. *CEPS Comentary*. Recuperat de <https://www.ceps.eu/publications/eu-turkey-plan-handling-refugees-fraught-legal-and-procedural-challenges> [Consulta: 09/05/2016].

CEAR (20 abril 2016). *Denuncia ante la Comisión Europea*. Recuperat de <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/04/DENUNCIA-COMISION-EUROPEA.pdf>, p. 2. [Consulta: 13/05/2016].

Chislett, W. (5 d'octubre 2015). *Turkey's 10 of EU accession negotiation: no end in sight*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/wp14-2015-chislett-turkeys-10-years-of-eu-accession-negotiations-no-end-in-sight [Consulta: 12/05/2016].

Comissió Europea (14 octubre 2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo Europeo y al Consejo sobre "Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración"*. Recuperat de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF [Consulta: 10/05/2016].

Comissió Europea (15 octubre 2015). *EU-Turkey joint action plan*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm [Consulta: 12/05/2016].

Comissió Europea (16 d'octubre de 2015). *Comunicado de prensa: Crisis de los refugiados: la Comisión Europea acuerda un Plan de acción conjunto con Turquía*. Recuperat de <http://ec.europa.eu/spain/pdf/2015/1610-1.pdf> [Consulta: 12/05/2016].

Comissió Europea (15 desembre 2015). *Press release: Implementing the European Agenda on Migration: Progress Reports on Greece, Italy and the Western Balkans*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6324_en.htm [Consulta: 12/05/2016].

Comissió Europea (2016). *Relocation and resettlement: State of Play*. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/europeanagendamigration/background-information/docs/relocation_resettlement_20160304_en.pdf [Consulta: 10/05/2016].

Comissió Europea (10 febrer 2016). *Aplicación de la Agenda Europea de Migración: avances en las acciones prioritarias*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_es.htm [Consulta: 12/05/2016].

Comissió Europea (4 març 2016). *Restablecer Schengen: la Comisión propone una hoja de ruta para reimplantar un sistema de Schengen totalmente operativo*. Recuperat de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_es.htm?locale=FR [Consulta: 19/05/2016].

Comissió Europea (20 abril 2016). *Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell: Primer informe sobre els avanços registrats en l'aplicació de la Declaració UE-Turquia*. Recuperat de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4737d90f-0796-11e6-b713-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF [Consulta_ 13/05/2016].

Consell Europeu i Consell de la Unió Europea (18 març 2016). *Declaración UE-Turquía*. Recuperat de <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [Consulta: 09/05/2016].

Diari Ara.cat. (8 de setembre de 2015). La crisi dels refugiats explicada en 5 gràfics. *Ara.cat*. Recuperat de http://www.ara.cat/internacional/crisi-refugiats-sirians-en_grafics_0_1426657573.html [Consulta: 8/04/2016]

El País Internacional. (29 desembre 2015). Erdogan acusa de “traición” al líder kurdo por pedir el autogobierno. *El País*. Recuperat de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/29/actualidad/1451384715_618146.html [Consulta: 20/05/2016].

El Punt (15 octubre 2015). La invasió de refugiats, cavall de Troia”, pel cardenal Cañizares. *El Punt*. Recuperat de <http://www.elpuntavui.cat/societat/article/5-societat/905387-lla-invasio-de-refugiats-cavall-de-troiar-pel-cardenal-canizares.html> [Consulta: 15/05/2016].

Europa Press. (24 abril 2016). L'extrema dreta encapçala la primera volta de les presidencials a Àustria. *Naciódigital*. Recuperat de <http://www.naciodigital.cat/noticia/107333/extrema/dreta/encapcala/primera/volta/presidencials/austria> [Consulta: 30/05/2016].

European Court of Human Rights. (2016). Artículo 47_Contenido de una demanda individual. Recuperat de: http://www.echr.coe.int/Documents/Rule_47_SPA.pdf [Consulta: 18/04/2016].

European Union Naval Force (12 febrer 2016). Mediterranean Operation Sophia Factsheet. Recuperat de <http://www.emgfa.pt/documents/dcyfz92w10np.pdf> [Consulta: 30/04/2016].

Extranjería Ius Cogens (9 octubre 2015). *¿Qué es el Espacio Schengen?*. Recuperat de <http://extranjeriaiuscogens.blogspot.com.es/2015/10/espacio-schengen-frontera-exterior-interior.html> [Consulta: 9/04/2016].

Faure, R.; Gavas, M. i Knoll, A. (deseembre 2015). Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. ECPMD, p. 14. Recuperat de http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM_ODI_Migration_EU_Policy_2015.pdf [Consulta: 13/05/2016].

Frontex. “Archive of Operations”. Recuperat de <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/> [Consulta: 30/04/2016].

Frontex (10 deseembre 2015). *Frontex accepts Greece’s request for rapid border intervention teams*. Recuperat de <http://frontex.europa.eu/news/frontex-accepts-greece-s-request-for-rapid-border-intervention-teams-amcPjC> [Consulta: 30/04/2016]

Frontex (17 deseembre 2015). *Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention*. Recuperat de <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga> [Consulta: 30/04/2016].

Garcia, F. (27 de novembre de 2015). Els experts veuen la crisi de refugiats com un repte “existencial” per a la UE. *La Vanguardia*. Recuperat de: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20151127/30418447378/experts-crisi-refugiats-repte-ue.html> [Consulta: 2/03/2016]

Garrido López, D. (20 abril 2016). *Análisis: Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley*. Recuperat de <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo-Europa-Europa-contras-C3%AD-misma-Tribunasy-Debates.htm> [Consulta: 13/05/2016].

González Enríquez, C. (11 novembre 2015). *La crisis de los refugiados y la respuesta europea*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea [Consulta: 9/04/2016].

González Enríquez, C. (23 febrer 2016). *Schengen: un bien colectivo que nadie defiende*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentariogonzalez-enriquez-schengen-bien-colectivo-nadie-defiende [Consulta: 28/04/2016].

La Vanguardia (23 maig 2016). El voto por correo salva a Austria de la ultraderecha. *La Vanguardia*. Recuperat de <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160523/401990658215/alexander-van-der-bellen-president-e-elecciones-austria.html> [Consulta: 24/05/2016].

Lisa, P. (8 abril 2016). *THE EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in detail*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-lisa-eu-turkey-agreement-turning-point-eu-policy-approach-refugee-crisis [Consulta: 09/05/2016].

Malavolta, F. (19 abril 2016). Cronologia dels naufragis amb immigrants al Mediterrani. *El Periódico*. Recuperat de <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/internacional/els-naufragis-dembarcacions-amb-immigrants-mediterrani-dels-ultims-anys-4113618> [Consulta: 29/04/2016].

Ordaz, P. (19 abril 2016). 700 immigrants desapareguts després que el seu vaixell s'hagi enfonsat en aigües líbies. *El País*. Recuperat de http://cat.elpais.com/cat/2015/04/19/internacional/1429431225_038632.html [Consulta: 06/05/2016].

Ortero Iglesias, M. (18 gener 2016). *¿El declive de Europa? Una visión maquiavèlica*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/oteroiglesias-el-declive-de-europa-una-vision-maquiavelica [Consulta: 15/05/2016].

Pardo Torregrosa, I. (9 maig 2016). *La extrema derecha de Europa, rumbo al centro político*. Recuperat de <http://www.lavanguardia.com/internacional/2016-05-05/401589387195/extrema-derecha-europa.html> [Consulta: 14/05/2016].

Prieto, B. (4 març 2016). *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*. Recuperat de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados [Consulta: 7/05/2016].

PESC (23 març 2016). *European Union Naval Force: Mediterranean Operation Sophia*. Recuperat de http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunav_for_med_en.pdf [Consulta: 11/05/2016].

PESC (1 setembre 2014). *The EUCAP Sahel Niger civilian mission*. Recuperat de http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf [Consulta: 29/04/2016].

Rodríguez, M. (25 setembre 2015). Manuel Valls: “Europa no pot acceptar més refugiats”. *Ara.cat*. Recuperat de http://www.ara.cat/internacional/manuel_valls-rebutja-mes_refugiats-europa_0_1474052689.html [Consulta: 8/04/2016]

Rodríguez, M. (1 abril 2016). Amnistia Internacional denuncia que Turquia retorna refugiats a Síria sense registrar-los. *Diari Ara*. Recuperat de <http://www.ara.cat/internacional/amnistia->

internacional-denuncia-turquia-obligar-tornar-refugiats-siria-devolucions-UnioEuropea_0_1550845012.html [Consulta: 20/05/2016].

Sánchez, R. (4 setembre 2015). El Este, el último reducto europeo que rechaza las cuotas de refugiados. *El Mundo*. Recuperat de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/04/55e9cd02268e3ec6708b45a1.html> [Consulta: 06/05/2016].

Sánchez Vallejo, M.A. (28 març 2016). Grecia reconocerá como país seguro a Turquía para agilizar las expulsions. *El País*. Recuperat de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/27/actualidad/1459090082_621297.html [Consulta: 13/05/2016].

See European Commission and European Commission (2014). *How does Frontex Joint Operation Triton suport search and rescue operations?*. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_fact_sheet_en.pdf [Consulta: 30/04/2016].

State of Play Report Italy. Recuperat de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_en.pdf [Consulta: 10/05/2016].

State of Play Report Greece, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf [Consulta: 10/05/2016].

Notícies de premsa

Ginés, R. (16 d'abril de 2016). Turquía tiroteja els refugiats que s'acosten a la fronteres, denuncia HRW. *La Vanguardia*, p. 4.

Ginés, R. (29 abril 2016). Turquía empresona dos periodistes per publicar una vinyeta de Mahoma. *La Vanguardia*, p. 5.

Internacional. (29 abril 2016). Alemania también vol tallar les prestacions als europeus. *La Vanguardia*, p. 9.

Martín de Pozuelo, E. (24 d'abril de 2016). Minicomandos contra Europa. L'Estat Islàmic envia terrorista a la UE per atacar objectius fàcils. *La Vanguardia*, pp. 3-4.

Navarro, B. (8 març 2016). La UE s'encomana a Turquía. Ankara demana més diners i fortes contrapartides per contenir els refugiats. *La Vanguardia*, 3-4.

Paz López, M. (8 de març de 2016). El gran gir d'Àustria: Viena ha passat en poques setmanes de l'acollida inicial a refugiats a liderar els països balcànics per tallar el flux migratori. *La Vanguardia*, p. 6.

Paz López, M. (10 maig 2016). Dimiteix el canceller d'Àustria arran del fort ascens de la ultradreta. *La Vanguardia*, p. 6.

Pisani, E. *Asilo, inmigración, migraciones*. El País, 11 de febrer de 1993.

Vals, E. (22 abril 2016). El bloqueig de la ruta balcànica fa més car i perillós fugir de Síria. Només els refugiats amb mitjans econòmics podrien anar pel Sudan i Líbia. *La Vanguardia*, p. 6.

Vals, E. (29 abril 2016). Itàlia i Àustria, tensió continguda. *La Vanguardia*, p. 4.

VI. ANNEXOS

ANNEX I: NACIONALS QUE ARRIBEN A GRÈCIA I A ITÀLIA

Figure 2. Total arrivals to each country by nationality

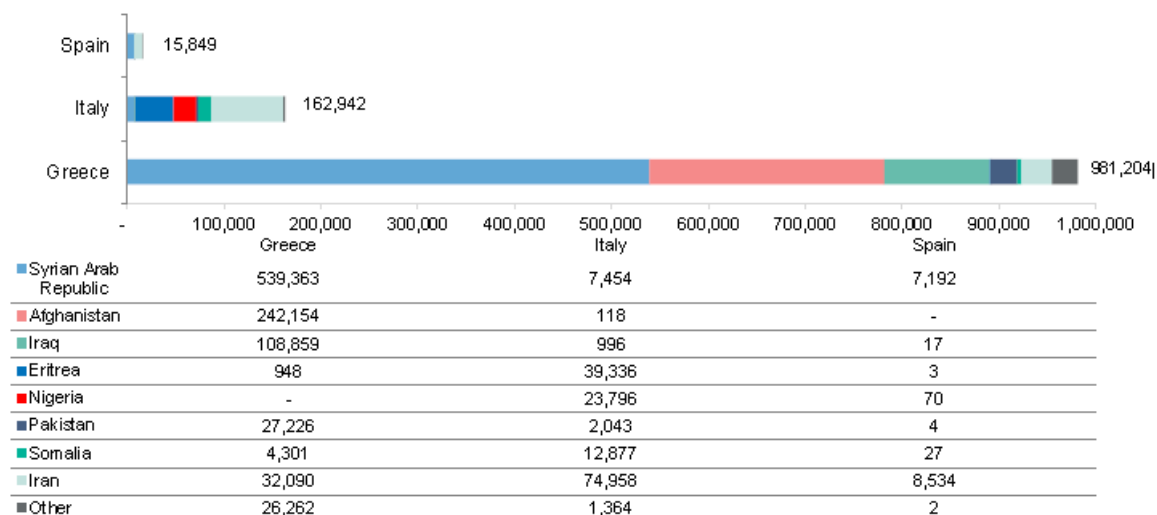
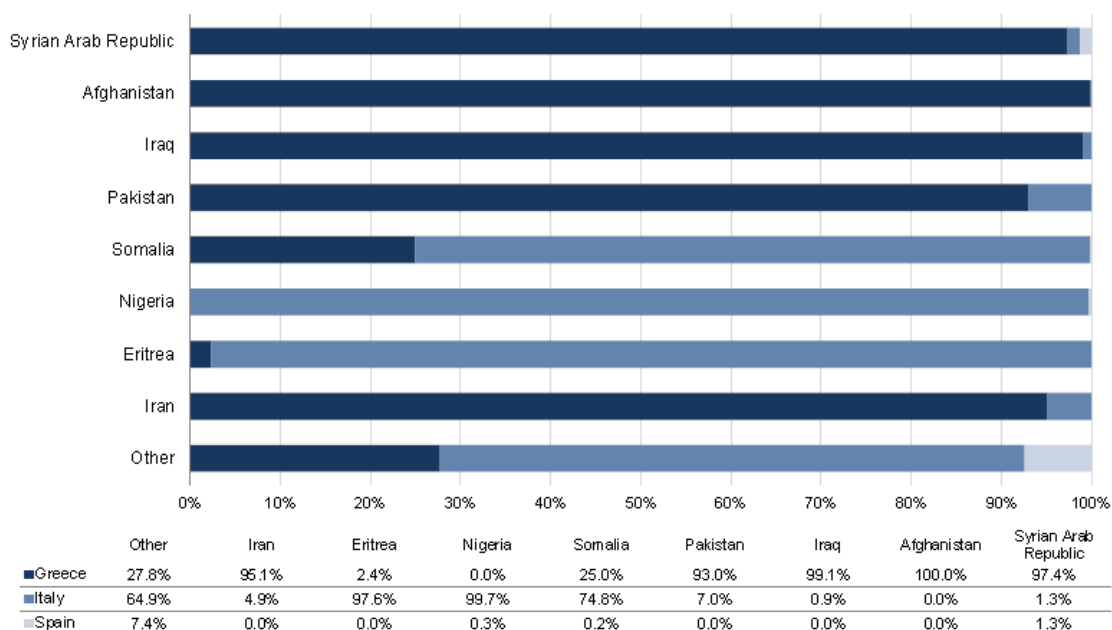


Figure 3. Top nationalities of arrivals in Greece, Italy and Spain



Fonts extretes de: ACNUR (21 març 2016). Europe refugees and migrants response: Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain. Recuperat de <http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=6&view=grid&Type%5B%5D=3> [Consulta: 20/05/2016].

ANNEX II. SITUACIÓ DE GRÈCIA AMB DADES I ESTADÍSTIQUES



Greece data snapshot - 21 Apr 2016

UNHCR Data Portal - Greece

Total arrivals in Greece (Jan - 21 Apr 2016): 154,268

Total arrivals in Greece during Apr 2016: 2,816

Average daily arrivals during Apr 2016: 134

Average daily arrivals during Mar 2016: 870

Estimated departures from islands to Mainland: 7

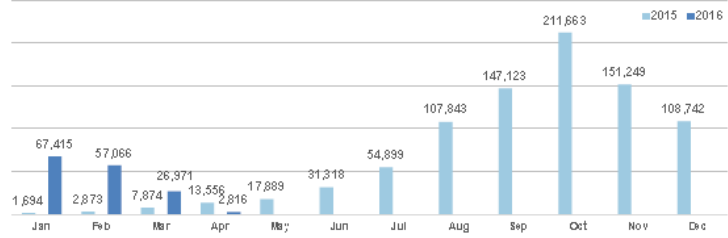


Dead and missing
272 dead - 152 missing (2015)
132 dead - 24 missing (9 April 2016)
(Source: Hellenic Coast Guard, Greek Maritime Centre)

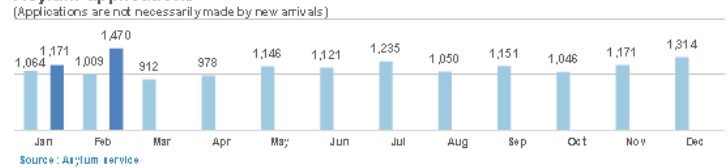
Estimated # of arrivals during the last seven days
(Based on arrivals or registration figures as provided by authorities, arrows indicating higher or lower number based on the day before)

15-04-2016	▼	79
16-04-2016	▼	55
17-04-2016	▲	107
18-04-2016	▶	107
19-04-2016	▲	178
20-04-2016	▲	233
21-04-2016	▼	41

Arrivals per month



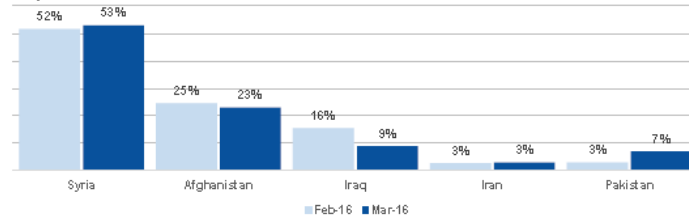
Asylum applications



Relocation Procedures (up to 10th Apr.)

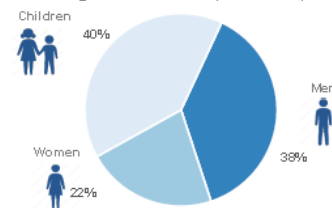
Total Relocation Requests: 2,306
Implemented Transfers (Departures): 581
(Source: Asylum service)

Top nationalities of arrivals in Greece



Source: Hellenic Police, Hellenic Coast Guard

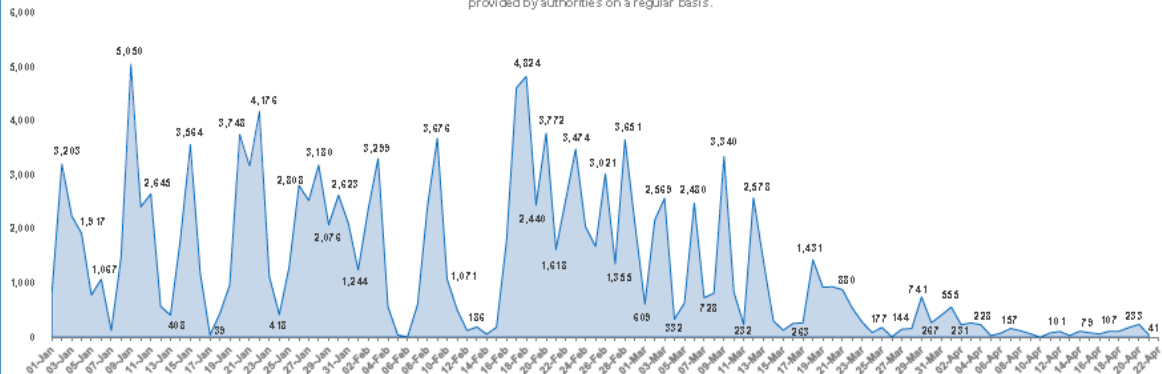
Age and Gender (1-31 Mar.)



Source: Hellenic Police 1-31 March

Estimated daily arrivals and weekly average

Daily arrivals are estimates based on the most reliable information available provided by the authorities. Daily estimates cannot be considered final and might change based on consolidated figures provided by authorities on a regular basis.



ANNEX III: ASSIGNACIONS DES D'ITÀLIA (DECISIÓ 2015/1601).

	Asignación por Estado miembro (15 600 solicitudes reubicadas)
Austria	462
Bélgica	579
Bulgaria	201
Croacia	134
Chipre	35
República Checa	376
Estonia	47
Finlandia	304
Francia	3 064
Alemania	4 027
Hungría	306
Letonia	66
Lituania	98
Luxemburgo	56
Malta	17
Países Bajos	922
Polonia	1 201
Portugal	388
Rumanía	585
Eslovaquia	190
Eslovenia	80
España	1 896
Suecia	567

ANNEX IV. ASSIGNACIONS DES DE GRÈCIA (DECISIÓ 2015/1601)

	Assignació per Estado membre (50 400 sol·licitants reubicats)
Austria	1 491
Bèlgica	1 869
Bulgaria	651
Croàcia	434
Xipre	112
República Checa	1 215
Estonia	152
Finlàndia	982
Frància	9 898
Alemanya	13 009
Hongria	988
Letònia	215
Lituània	318
Luxemburg	181
Malta	54
Països Baixos	2 978
Polònia	3 881
Portugal	1 254
Romània	1 890
Eslovàquia	612
Eslovènia	257
Espanya	6 127
Suecia	1 830

VII. AGRAÏMENTS

Primer de tot, vull expressar el meu agraïment a la professora Mariona Illamola Dausà per totes les seves explicacions, consells, resolució de dubtes i la seva disponibilitat. Sense la seva ajuda i experiència no hagués estat possible realitzar gran part del Treball.

En especial, vull destacar el suport anímic i paciència de tots els familiars i amics rebut durant el transcurs d'aquest Treball.

Moltes gràcies a totes i tots.