

# Habemus Pactum: a preu de drets humans

Antoni Abat i Ninet

Universitat Autònoma de Barcelona

[Antoni.Abat@uab.cat](mailto:Antoni.Abat@uab.cat)

ORCID: 0000-0002-1091-0820



Recepció: 10/06/2024

Acceptació: 20/06/2024

Publicació: 31/07/2024

**Cita recomanada:** ABAT NINET, A. (2024). "Habemus Pactum: a preu de drets humans". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 3(2), 148-161. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/quadernssee.83>>

## Resum

---

El 2024, la Unió Europea va adoptar el Pacte de Migració i Asil, que s'aplicarà a partir de 2026, donant als Estats membres dos anys per ajustar els seus sistemes legals. Aquest Pacte aborda una temàtica complexa i sensible, destacant la crisi humanitària i les tensions polítiques per la manca d'una resposta adequada, posant en risc el projecte de la UE i els seus principis fundacionals.

El Pacte fa referència als drets de persones de tercers estats, recordant que els drets humans són d'obligat compliment per la UE i els seus membres. No obstant, la solidaritat promoguda és interna entre Estats membres, per evitar que països mediterranis suportin sols la crisi migratòria. Aquest article analitza críticament els cinc reglaments que conformen el Pacte, conclouent que, si bé pot arribar a ser un entrebanc per als que considerem la UE com a prescriptora de drets humans, la defensa dels valors fundacionals i d'aquests drets universals no pot cessar ni minvar, ans al contrari, a partir d'ara haurà d'intensificar-se.

**Paraules clau:** Migració i asil; Refugiats; Drets humans; Principis i valors fundacionals.

---

**Resumen.** *Habemus Pactum: a precio de derechos humanos*

---

En 2024, la UE adoptó el Pacto de Migración y Asilo, que se aplicará a partir de 2026, dando a los Estados miembros dos años para ajustar sus sistemas legales. Este Pacto aborda una temática compleja y sensible, destacando la crisis humanitaria y las tensiones políticas por la falta de una respuesta adecuada, poniendo en riesgo el proyecto de la UE y sus principios fundacionales.

El Pacto se refiere a los derechos de personas de terceros estados, recordando que los derechos humanos son de obligado cumplimiento por la UE y sus miembros. Sin embargo, la solidaridad promovida es interna entre Estados miembros, para evitar que países mediterráneos soporten solos la crisis migratoria. Este artículo analiza críticamente los cinco reglamentos que conforman el Pacto, concluyendo que, si bien puede llegar a ser un obstáculo para los que consideramos la UE como prescriptora de derechos humanos, la defensa de los valores fundacionales y de estos derechos universales no puede cesar ni menguar, al contrario, a partir de ahora tendrá que intensificarse.

**Palabras clave:** Migración y asilo; Refugiados; Derechos humanos; Principios y valores fundacionales.

---

**Abstract.** *Habemus Pactum: at the price of human rights*

---

In 2024, the EU adopted the Migration and Asylum Pact, which will apply from 2026, giving Member States two years to adjust their legal systems. This Pact addresses a complex and sensitive issue, highlighting the humanitarian crisis and political tensions due to the lack of an adequate response, putting the EU project and its founding principles at risk.

The Pact refers to the rights of people from third states, remembering that human rights are mandatory for the EU and its members. However, the solidarity promoted is internal between Member States, to prevent Mediterranean countries from bearing the migration crisis alone. This article critically analyzes the five regulations that make up the Pact, concluding that, although it may become an obstacle for those of us who consider the EU to be the prescriber of human rights, the defense of the founding values and these universal rights cannot cease or diminish, on the contrary, from now on it will have to intensify.

**Keywords:** Migration and asylum; Refugees; Human rights; Principles and founding values.

## Sumari

1. Una temàtica sensible i complexa a la llum dels principis fundacionals, dels drets fonamentals i dels drets humans de la UE
  2. Què és el Pacte de Migració i Asil?
  3. Conclusió: benvinguts a la realitat, a l'estat policial
  4. Referències
- 

## 1. UNA TEMÀTICA SENSIBLE I COMPLEXA A LA LLUM DELS PRINCIPIS FUNDACIONALS, DELS DRETS FONAMENTALS I DELS DRETS HUMANS DE LA UE

En data de 10 d'abril de 2024, i després de quasi quatre anys des del lliurament de la proposta presentada per la Comissió Europea per reformar el Sistema Europeu Comú d'Asil, el Parlament Europeu va votar a favor, amb una minsa majoria de 300 vots a favor i amb 270 en contra, les noves normes sobre migració i asil. Tal com estableix el procediment, aquest fet va precedir l'adopció, per part del Consell de la UE, en data de 14 de maig de 2024, d'una sèrie d'actes legislatius per reformar el marc jurídic en matèria de gestió de la migració i de l'asil. El Pacte s'aplicarà a partir en 2026, i així els Estats Membres (EEMM, en endavant) tindran dos anys per ajustar els sistemes legals a la nova normativa.

En conseqüència, es pot afirmar que "*Habemus Pactum*" en una matèria "sensible", "complexa", adjectius eufemístics que fan servir les institucions de la Unió per definir una qüestió què ha estat l'origen d'una de les majors crisis humanitàries que ha assolat l'organització internacional en la seva història. Addicionalment, la manca d'una resposta humanitària apropiada i en conformitat amb el que estableixen els principis fundacionals de la Unió Europea (UE), els drets fonamentals i els drets humans, ha tensat les relacions polítiques entre els EEMM, i entre aquests i les institucions. La crisi migratòria, o crisis en plural, que ha sofert la Unió també ha posat en risc el projecte des d'una perspectiva existencial i ha esquarterat el simbolisme i les esperances posades en una Unió on el respecte pels drets humans i els elements cabdals de la identitat constitucional europea (la dignitat humana i l'Estat de dret) formaven part, o així ho destacava l'*acquis* comunitari, del nostre ADN polític i sistèmic, tant teòricament com pràctica.

Com acostuma a passar amb aquesta mena d'acords sobre qüestions polítiques transcendents, i més si la seva concepció ha portat més de quatre anys de negociacions, d'estires i arronses, d'esperances i desesperances, el resultat mai sembla acontentar del tot a cap de les parts. Només cal fer una ullada a la premsa, per tal de veure la fredor i escepticisme (en el millor dels casos) que el Pacte ha generat en diferents partits i actors polítics, creadors d'opinió, les ONG, etc. Opinions que en molts de casos semblarien obviar la realitat plural amb la qual ens trobem a la UE. De fet, ens

podríem arribar a plantejar, si des d'una perspectiva més realista, aquest és el Pacte més ambiciós que podem aconseguir, no hem d'oblidar el petit marge amb què el Parlament Europeu va aprovar aquest Pacte i el brogit de canvi reaccionari que anuncien els vuit vents del món al Vell Continent.

En els comentaris sobre el Pacte també observem una pràctica habitual en què incorren molts actors polítics i creadors d'opinió, demanar a la UE el que no exigeixen als seus Estats, o no desenvolupen des de posicions de govern, convertint la Unió en l'ase dels cops, incorrent en molts de casos en postulats voluntaristes, sinó nihilistes i que poden arribar a nodrir les narratives euroescèptiques, xenòfobes i filo-feixistes, que brollen a casa nostra, i que han confirmat els darrers resultats electorals.

Dit això, haig de reconèixer, que a mesura que he anat llegint la indòmita quantitat de normes que configuren el Pacte i les implicacions ètiques i morals que susciten algunes de les regulacions en aquesta matèria "sensible", la meua posició envers una comprensió "realista" ha estat superada per la imatge de veure com la UE, el prescriptor de valors fundacionals (dignitat humana, la llibertat i la igualtat) des d'una perspectiva kantiana, s'estava dotant d'eines per a convertir-se, en un estat policial. Em ressonaven de manera constant les paraules de Kochenov, quan em definia amb dades que la UE és una màquina de matar contra la ciutadania i els drets humans, i jo intentava contextualitzar i suavitzar els qualificatius. (Kochenov, 2023).

Certament, és precisa una crítica ajustada i adaptada al context, la casuística particular i la realitat complexa que envolta a la UE, i que a conseqüència de les grans expectatives que la mateixa Unió fomenta i que es van dipositar en el Pacte, fa que sigui relativament senzill perdre la necessària objectivitat amb què hem d'analitzar la norma. De fet, la manca d'una resposta adequada i en consonància als principis fundacionals i valors i els drets fonamentals de la UE davant la crisi humanitària migratòria de 2015, feia pensar que el Pacte seria l'eina adequada per redreçar la fatal omisió i endreçar una resposta homogènia i adequada. Esperances que semblaven retroalimentar-se quan el mateix Pacte afirma que té per objecte constituir la base de les polítiques d'immigració i d'asil, amb l'esperit de solidaritat i de responsabilitat mútua dels Estats membres i d'associació amb altres països de fora de la UE. La menció del principi de solidaritat en un marc legal com el Pacte també semblaria reforçar la narrativa constitucional i l'imaginari constituent de la UE, fent un pas d'un caràcter programàtic (com fem servir en dret espanyol) o aspiracional, cap a un caràcter més assertiu. Per tant, aquesta menció constant a la solidaritat com a principi rector que apareix als Reglaments que conformen el Pacte no és gratuïta, ans al contrari, semblaria respondre al caràcter d'objectiu (*Zielbestimmung*) que el principi de solidaritat ha de desenvolupar en el marc legal que ha de regir les polítiques relatives a la immigració arribada de manera irregular, i dins d'aquesta, als que sol·liciten asil. Tal i com estableix l'article 80 TFUE.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Article 80 del TFUE: "Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados

Doncs bé, la solidaritat que vehicula el Pacte es materialitzarà especialment amb els països que s'enfrontin a una crisi migratòria, en el fet que aquests poden sol·licitar adhesió dels altres Estats i que hauria de materialitzar-se en un sistema més homogeni i que atorgui seguretat jurídica i certa. La solidaritat dels Estats es concretarà en mesures com el trasllat de sol·licitants d'asil o de protecció internacional de l'Estat que està experimentant l'allau migratòria a altres Estats de la UE; s'estableixen compensacions de responsabilitat i suport financer, a més d'altres mesures de solidaritat entre EEMM. Aquestes "mesures excepcionals" de solidaritat requereixen l'autorització del Consell Europeu qui decidirà segons els principis de necessitat i proporcionalitat i en compliment dels drets fonamentals dels nacionals de tercers països i apàtrides.<sup>2</sup>

Abans d'entrar en l'anàlisi normativa de l'elenc de Reglaments que conformen el Pacte, voldria fer-ne cinc cèntims, basats en un cert enfocament apriorístic, sobre el Pacte. El primer aspecte a destacar és amb relació al concepte d'excepcionalitat, que certament és singular ja que és el Consell Europeu qui valorarà i decidirà, (compte amb la coneguda teoria del *Dezisionismus*) si es dona aquest caràcter per tal d'incoar les mesures de solidaritat. No cal entrar a fons en la teoria de Schmitt sobre el sobirà en moments d'excepcionalitat, que Agamben, Arato o Colón-Ríos (entre d'altres) desenvolupen i han fet servir com a prisma d'anàlisi de les respostes dels Estats en temps de pandèmia, per entendre que és plausible que en la següent onada migratòria que pateixin Grècia, Itàlia o l'Estat espanyol, el Parlament decreti l'estat d'emergència, però el Consell Europeu no consideri, pels motius que siguin, que la situació requereixi mesures de solidaritat excepcionals.

Un altre aspecte previ que cal tractar és l'activitat harmonitzadora que implica el Pacte. Així, sota l'aixopluc del terme "Pacte" trobem normes disperses, fins a cinc Reglaments que introdueixen reformes normatives i que regulen matèries molt diverses, això sí, mantenint lligams i referències constants a altres cossos normatius. A tot això cal, a més, afegir que el Pacte està imbricat a les normes que regulen el moviment de persones dins l'Espai Schengen (ara en procés de reforma) (González, 2024). En conseqüència, és fàcil afirmar que, després de quatre anys, les més de 2000 pàgines de lectura complexa i tècnica que abasta el Pacte de reformes, no són el millor exemple de legislació que s'apropa al ciutadà, de normativa coherent, homogènia i racional.<sup>3</sup> Amb el Pacte la Comissió tenia la voluntat de substituir un paquet legislatiu en matèria d'asil i protecció internacional basat, quasi totalment, en Directives, per altre que troba la seua base jurídica en Reglaments, passant-se d'un marc

---

miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio".

<sup>2</sup> Nota de premsa del Ministerio d'Interior, durant la presidència espanyola del Consell d'Europa: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-UE-desbloquea-el-Pacto-sobre-Migracion-y-Asilo/>

<sup>3</sup> En aquest sentit, veure el Pla d'execució Comú del Pacte sobre la Migració i Asil, 12 de juny de 2024: [https://commission.europa.eu/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12\\_es](https://commission.europa.eu/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12_es)

d'aproximació legal a un altre d'harmonització legislativa (Acosta, 2022). Doncs bé, el resultat, de les reformes contingudes en els Reglaments és, sense cap mena de dubte, millorable des d'una perspectiva tècnica codificadora.

Finalment, si bé és certa la referència als drets fonamentals de les persones de tercers estats (quelcom que es reiteratiu, ja que els drets humans són *ius cogens*, per tant d'obligat compliment tant per la UE com pels Estats membres), veurem que la solidaritat és intra-UE i entre Estats. Per a entendre'ns, que no siguin els països de la Conca Mediterrània els que pateixin la crisi migratòria i allau de peticions d'asil, i que a més hagin de pagar les factures per aplicar les mesures de protecció de la frontera externa de la UE. Cal parar atenció, i reiterar-ho fins a la sacietat, que la solidaritat del Pacte és ad-intra i no pas ad-extra (amb persones immigrants, sol·licitants d'asil o beneficiaris de protecció internacional), tot i el que estableixen l'art.1 de la Carta dels Drets Fonamentals de la UE, sobre la inviolabilitat de la dignitat humana i l'art.4 que afirma que ningú pot ser sotmès a tractes inhumans o denigrants. Tot i que aquests darrers elements són pre-solidaritat.

## 2. QUÈ ÉS EL PACTE DE MIGRACIÓ I ASIL?

El Pacte sobre Migració i Asil és el marc de la UE per a gestionar la migració a llarg termini i està dissenyat per donar suport als EEMM que s'enfronten a importants pressions migratòries i que protegeixi les fronteres exteriors.<sup>4</sup> El Pacte es refereix a la immigració arribada de manera irregular, i dins d'aquesta, als que sol·liciten asil. Addicionalment, el Reglament SECA<sup>5</sup> es refereix a situacions de crisi o de força major. Tot i l'accent generalitzador del Pacte, les polítiques d'atracció d'immigrants regulars i, en termes generals, les polítiques migratòries, segueixen sent bàsicament competència dels Estats, tot i l'existència de l'Espai Schengen sobre lliure moviment, que obliga a la coordinació entre ells (González, 2024).

Tal com s'ha avançat anteriorment, el Pacte el conformen un total de cinc reglaments: (i) nou Reglament de Gestió de l'Asil i la Migració; (ii) Reglament de crisi i força major; (iii) Reglament EURODAC (actualització de la base de dades d'impressions dactilars); (iv) un nou Reglament de Control, i (v) un nou Reglament sobre procediments d'asil amb un procediment d'asil comú.<sup>6</sup>

El primer dels Reglaments a tenir en consideració és el relatiu a la Gestió d'Asil i Migració (AMMR per les seues sigles en anglès) substitueix l'actual "Reglament de

---

<sup>4</sup> Pacto sobre Migración y Asilo al web de la UE: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es)

<sup>5</sup> Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 439/2010

<sup>6</sup> Aquests Reglaments es veuen completats per altres instruments de l'*acquis* comunitari. Veure ;: DOUE 2024/1359 de 22 de maig 2024

Dublín III.).<sup>7</sup> El Reglament, que només a l'exposició de motius, conté un total de 94 punts, destaca com a objectes de la normativa el repartiment equitatiu de les responsabilitats i, per tal de vehicular aquesta distribució, s'estableix el marc comú de gestió de l'asil i de la migració; s'estableixen els mecanismes de solidaritat i els criteris i mecanismes per a determinar l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional.<sup>8</sup>

El Reglament desenvolupa aquesta forma de solidaritat permanent i obligatòria, però flexible, que substitueix els mecanismes de solidaritat entre EEMM, que eren merament voluntaris. Entre molts altres aspectes, el Reglament regula un mecanisme pautat que parteix d'un informe anual de la Comissió on s'informarà de la situació migratòria a la UE i als EEMM, per determinar la pressió migratòria; i es determinaran, reubicacions i contribucions financeres de cada Estat membre, sobre la base del principi de solidaritat. De fet, la Part IV del Reglament es dedica a la solidaritat. S'estableix un contingent anual de solidaritat, que consisteix en contribucions fixades en l'acte d'execució del Consell i que servirà com a principal instrument de resposta de solidaritat cap als EEMM sotmesos a la pressió migratòria (Art. 56). Igualment, es regula el procés per posar en funcionament i coordinació de solidaritat, deduccions i compensació.

El caràcter flexible de la solidaritat establerta es materialitza en el fet que els EEMM podran triar en les diferents mesures solidàries a aplicar per tal de col·laborar en el Fons de Solidaritat. El percentatge de les contribucions de solidaritat que cada Estat membre ha de realitzar es calcularà d'acord amb la fórmula que apareix a l'Annex I i es basa en la mida de la població (ponderació del 50 %) i el PIB total (ponderació del 50 %).

Un Estat pot o bé rebre una part proporcional de peticionaris d'asil, o bé pagar una quantitat de 20.000 euros per cada peticionari no admès, o bé destinar aquests diners a projectes relacionats amb la immigració en els països d'origen, o recolzar la gestió de retorn dels no admesos. La norma estipula en un mínim de 30.000 persones les que com a mínim han de reubicar-se anualment, des dels Estats amb fronteres exteriors cap a la resta. Els criteris de repartiment estan condicionats per la població i el PIB de cada Estat i pel nombre d'arribades (González, 2024). A banda del vituperi moral i ètic que implica aquesta dinàmica mercantilista de persones vulnerables (cas de peticionaris d'asil), la pràctica semblaria vulnerar l'esperit de la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut dels Refugiats i els seus efectes *erga omnes*.

Tot i que el procés es supervisat per un Coordinador de Solidaritat de la UE a la Comissió i les obligacions i responsabilitats de l'Estat membre.<sup>9</sup> En definitiva, el

---

<sup>7</sup> Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013, de 14 de maig de 2024.

<sup>8</sup> Art. 1 Reglament (EU) 2024/1351

<sup>9</sup> Cfr.: Web de la Comissió Europa: Legislative files in a nutshell. Pact on Migration and Asylum [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_en)

Reglament presenta un marc coherent i homogeni aplicable a les polítiques de gestió de l'asil i la migració que fomenta l'eliminació de solucions i decisions *ad hoc* i particulars preses pels Estats i enfortir l'absència de control de persones en les fronteres internes. La via és establir un sistema més equitatiu, previsible i racional del repartiment de responsabilitats i, en conseqüència, més solidaritat entre els EEMM.

D'altra banda, Reglament ha estat criticat, per ONGS i associacions de defensa dels drets humans, per la possible conculcació de drets humans dels sol·licitants de persones immigrades i refugiades, per considerar la migració com una amenaça, per reforçar el sistema de retorns, pel blindatge de l'externalització de les fronteres i pel deteriorament de les garanties processals en frontera. En aquest sentit, s'afirma que l'eficàcia i celeritat del procés es fa posant en risc els drets dels peticionaris (el Reglament permet als EEMM allargar el temps de reclusió de demandants d'asil en casos de forta pressió migratòria). I així s'escurcen els terminis que s'estableixen per a resoldre les peticions, accés limitat o en la pràctica nul a assessorament jurídic, avaluacions inadequades dels casos de vulnerabilitat i els obstacles per a recórrer contra les decisions preses en els seus casos.<sup>10</sup>

La següent norma a considerar és la Regulació del Procediment d'Asil,<sup>11</sup> que estableix el procediment comú obligatori, (segons la UE, d'acord amb els criteris de justícia i eficàcia) per tal de resoldre les peticions d'asil amb l'objectiu d'eliminar els abusos i els incentius per subsegüents moviments al llarg de la UE. El Reglament s'aplica a totes les sol·licituds de protecció internacional formulades en el territori dels EEMM, incloent-hi les realitzades en la frontera exterior, en les aigües territorials o en les zones de trànsit dels EEMM, així com a la retirada de la protecció internacional.

El Reglament pel qual es regulen les situacions de crisi i força major en l'àmbit de la migració i asil<sup>12</sup> aborda les situacions de crisi, inclosa la instrumentalització, i les causes de força major, i preveu exempcions i mesures de solidaritat per als EEMM. Aquest Reglament deroga la Directiva de Protecció Temporal<sup>13</sup> que es va aplicar, únicament i exclusiva per als immigrants procedents d'Ucraïna. Al Reglament, novament, mitjançant la solidaritat entesa entre EEMM, s'adopten mesures de solidaritat i suport, incloent-hi processos de reubicació, contribucions econòmiques,

---

<sup>10</sup> Veure entre d'altres: <https://www.ccar.cat/aixoeseuropa/> , <https://www.cear.es/pacto-europeo-devastador-derecho-asilo-derechos-humanos/> i <https://hias.org/es/noticias/eu-pact-migration-and-asylum-explained/>

<sup>11</sup> Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

<sup>12</sup> Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147

<sup>13</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida



mesures alternatives de solidaritat (com ara suport de personal o en espècie) o una combinació d'aquestes mesures.<sup>14</sup>

Quan aquestes mesures no siguin suficients, s'iniciaran les "compensacions de responsabilitat". Això implica que l'Estat membre contribuïdor es farà càrrec de les sol·licituds presents al seu territori, que normalment correspondrien a l'Estat membre en crisi. En situacions de crisi, totes les reubicacions han de ser cobertes pels EEMM contribuïdors, fins al 100 % de les necessitats identificades al Pla de Resposta Solidària. Això significa que els Estats membres contribuïdors poden haver d'assumir la responsabilitat d'examinar més sol·licituds de protecció internacional del que els correspondria. En aquest cas, podran deduir aquesta part extra de les seves contribucions solidàries futures.<sup>15</sup> L'article 1 defineix les mesures de crisi com:

- a) Una situació excepcional d'arribades massives de nacionals de tercers països o apàtrides a un Estat membre (...) de tal naturalesa i magnitud, tenint en compte, entre altres coses, la població, el PIB i factors geogràfics específics de l'Estat membre, com la mida del territori, que facin que el sistema ben preparat d'asil, acollida, inclosos els serveis de protecció de menors, o retorn de l'estat membre deixi de ser operatiu.
- b) Una situació d'instrumentalització en què un tercer país o un agent no estatal hostil fomenti o faciliti el desplaçament de nacionals de tercers països o apàtrides a les fronteres exteriors o a un Estat membre, amb l'objectiu de desestabilitzar la Unió o un Estat membre posant en perill funcions d'un estat membre.<sup>1617</sup>

Si es produeix aquesta situació, el Reglament preveu mesures de tipus econòmic, d'acord amb el principi de solidaritat (arts. 8 i 9); s'estableixen la compensació per responsabilitats i les mesures que s'apliquen al procediment fronterer d'asil en una situació de crisi o força major (art.11). El Reglament segueix la lògica imposada per l'objectiu del Pacte, és a dir, reglar i dotar als EEMM d'un marc general per respondre, des de la solidaritat entre Estats, també davant les situacions més excepcionals, pels supòsits d'immigrants irregulars i peticionaris d'asil.

El Reglament EURODAC (actualització de la base de dades d'impressions dactilars),<sup>18</sup> que convertirà l'anterior sistema, en la base de dades EURODAC existent

<sup>14</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_en)

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Article 1.4. a i b, Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147.

<sup>17</sup> Traducció al català de l'autor.

<sup>18</sup> Regulation (EU) 2024/1358 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data in order to effectively apply Regulations (EU) 2024/1351 and (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council and Council Directive 2001/55/EC and to identify illegally staying third-country nationals and stateless persons and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) No 603/2013 of the European

d'una base de dades biomètriques a través del sistema EES (*Entry Exit System*), que permetrà registrar la informació d'entrades i eixides del territori Schengen que s'hagin produït de manera irregular (González, 2024). La nova base de dades donarà suport al sistema d'asil i ajudarà a gestionar la immigració irregular amb la detecció dels moviments secundaris dins del territori i amb la identificació dels nacionals de països tercers i apàtrides en situació irregular (article 1), així com donarà suport a l'aplicació del Reglament de reassentament i a la Directiva de Protecció temporal.

Responent a la demanda de la Comissió en la seva comunicació de 13 de maig de 2015 "*Una Agenda Europea de migració*",<sup>19</sup> el nou EURODAC amplia la base de dades de les empremtes dactilars dels immigrants a les fronteres amb l'objectiu de controlar els fluxos migratoris i d'incorporar noves dades biomètriques, com el reconeixement facial. La incorporació de les noves dades biomètriques inclou a menors des del sis anys (Considerant 39 i art.14) per ajudar en la identificació i reunificació familiar. Tot i les garanties procedimentals que preveu el Reglament, s'obre el ventall a la possibilitat d'un mal ús de dades personals de les persones immigrades, amb independència de les qüestions d'ètica i moral que planteja incloure nens de sis anys en el sistema de dades d'empremtes digitals i al sistema de *pre-entry screening* a la frontera.

El següent Reglament que conforma el Pacte és el nou Reglament de "*screening*" (cribratge) que estableix normes uniformes per tal de garantir el control i el registre adequat dels immigrants irregulars i els sol·licitants d'asil que entren a la UE.<sup>20</sup> El Reglament estableix procediments de verificació d'identitats (Considerants 14, 40 i 41 entre d'altres i l'art. 14), que inclou recalar i consultar dades biomètriques, procediments, formularis i compleció de cribratge, inspeccions de seguretat, verificació d'aquestes de salut (art.8) i vulnerabilitat de les persones (art.12). Els sol·licitants d'asil i les persones estrangeres en situació irregular s'han de sotmetre a un control d'entrada unificat a la frontera o al territori de la UE. El seu objectiu, segons el Pacte, és agilitzar l'avaluació de sol·licituds d'asil, presentades a les fronteres exteriors de la UE, per desestimar ràpidament les sol·licituds "infundades o inadmissibles" a partir de la unificació de criteris. S'aplicarà a les persones nacionals de tercers països interceptades travessant una frontera exterior fora dels passos fronterers; a aquelles que hagin arribat al territori després d'una operació de salvament al mar; als nacionals de tercers països que es presentin en un pas fronterer, però que no compleixin les condicions d'entrada i hi demanin protecció internacional; i a les persones immigrants que siguin interceptades dins d'un país de la UE.<sup>21</sup> En aquest darrer supòsit, que la nova norma anomena "ficció de no entrada", es farà a persones que estiguin dins de la Unió Europea, però que hagin entrat de manera irregular. Les persones que sí que es van

---

Parliament and of the Council

<sup>19</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES UNA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN /\* COM/2015/0240 final \*/

<sup>20</sup> Regulation (EU) 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817

<sup>21</sup> Cfr.: <https://maldita.es/migracion/20240418/claves-nuevo-pacto-migracion-asil-ue/>

sotmetre a aquest control d'entrada com, per exemple, aquelles a qui els hagi caducat el visat o el permís de residència, no ho hauran de tornar a passar. Més enllà d'aquests supòsits, els Estats també estaran obligats a aplicar aquest procediment si el sol·licitant “constitueix un perill per a la seguretat nacional o l'ordre públic”, si proporciona informació falsa a les autoritats o si la nacionalitat té una taxa de reconeixement d'asil menor al 20 %.

El nou Reglament sobre procediments d'asil amb un procediment d'asil comú.<sup>22</sup> Per tal d'harmonitzar els procediments d'asil a la UE, el Reglament modificat substituirà la Directiva sobre procediments d'asil. L'objectiu d'aquest Reglament és racionalitzar, simplificar i harmonitzar les disposicions procedimentals dels Estats membres, mitjançant l'establiment d'un procediment comú de protecció internacional a la Unió. El seu àmbit abasta totes les sol·licituds de protecció internacional presentades al territori dels EEMM —inclosa a la frontera exterior, al mar territorial o a les zones de trànsit dels EEMM—, i a la retirada de la protecció internacional (art.2). El Reglament segueix la tècnica legislativa d'altres del Pacte de Migració i es remet a la legislació nacional de cada Estat per tal de determinar l'autoritat competent en dur a terme les tasques atribuïdes (art.4). L'article 6 reserva un rol a l'ACNUR de participació (accés als detinguts en zones de detenció, accés a la informació, entrevistes, i responsabilitat de supervisió). El Reglament continua establint els principis i garanties i els elements que s'han de seguir al procediment.

### 3. CONCLUSIÓ: BENVINGUTS A LA REALITAT, A L'ESTAT POLICIAL

Amb els resultats de les eleccions al Parlament Europeu, confirmant les enquestes que deien que els partits d'extrema dreta tenien grans possibilitats d'augmentar la seva representació en totes les institucions de la UE, es podria dir, que el Pacte no els hi serà de gaire incomoditat. La participació de coordinació per part de Jorge Buxadé (Vox) en el Reglament EURODAC, no ha estat en cap cas simbòlica sinó de fons, i es materialitza tant en el text com en l'esperit de la llei. En definitiva, un bon tast de no aplicar cordons sanitaris a partits d'extrema dreta i xenòfobs.

No calia esperar als resultats de les eleccions, per a potser cal reconèixer que la UE que havien estudiat i cregut, la del prescriptor de drets humans, està involucrant cap a una nova forma d'organització política. El Pacte sembla que ha complert els seus objectius, normativitzar de manera homogènia, racional i prioritzant la seguretat jurídica en la matèria d'asil i immigrants. El preu és l'entrada abrupta en un estat policial, amb un panòptic que és una fidel representació del que esbossaven Bentham o Foucault. El Pacte és la porta d'entrada a l'explicitació sense rubor a l'Europa del bipoder i de la biopolítica. Benvinguts a l'estat d'excepció permanent i la suspensió dels

---

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

drets humans, benvinguts a l'interior del mur que Trump volia construir. Però, el nostre és a la manera europea, sense sorolls ni escarafalls, sense estridències, a Brussel·les no agrada que se sentin els crits dels que no arriben. Però des de dins i fora del mur, la defensa dels valors fundacionals de la UE i dels drets humans universals no cessarà, hi ha instruments, estarem vigilant, *a luta continua!*

#### 4. REFERÈNCIES

Acosta, M.A. (2022). El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa. *Revista de Estudios Internacionales Mediterraneos*, 32, p. 98. Disponible a:

[https://revistas.uam.es/reim/article/view/reim2022\\_32\\_07](https://revistas.uam.es/reim/article/view/reim2022_32_07)

CCAR. *És hora d'exigir un Pacte que protegeixi les persones refugiades*. Disponible a:

<https://www.ccar.cat/aixoeseuropa/>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (10.4.2024). *El Pacto Europeo de Migración y Asilo será «devastador» para los derechos humanos*. Disponible a:

<https://www.cear.es/pacto-europeo-devastador-derecho-asilo-derechos-humanos/>

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES *Una agenda europea de migración*. COM/2015/0240 final. Disponible a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52015DC0240>

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 4. Disponible a:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Disponible a:

<http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

González, C. (2024). *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*. Real Instituto Elcano (ARI 59/2024). Disponible a:

<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/05/ari59-2024-gonzalez-enriquez-pacto-migracion-asilo-union-europea-contexto-desafios-limitaciones.pdf>

Kochenov, D.V. (2023). La nostra màquina de la mort contra la ciutadania i els drets humans. *Idees*, 60. Disponible a: <https://revistaidees.cat/la-nostra-maquina-de-la-mort-contra-la-ciutadania-i-els-drets-humans/>

Maldita migración (18.4.2024). *Solidaridad obligatoria entre Estados, controles de entrada y datos biométricos: las claves del nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE*. Disponible a: <https://maldita.es/migracion/20240418/claves-nuevo-pacto-migracion-asilo-ue/>

Ministerio de Interior (4.10.2023). *La UE desbloquea el Pacto sobre Migración y Asilo*. Disponible a: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-UE-desbloquea-el-Pacto-sobre-Migracion-y-Asilo/>

Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. Disponible a: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj>

Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. Disponible a: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>

Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013. Disponible a: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>

Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. Disponible a: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>

Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Disponible a: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>

Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. Disponible a: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>

Web oficial de la UE. Pacto sobre Migración y Asilo. Disponible a: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es)

Woolrych, K. (13.2.2024). *El Pacto de la UE sobre migración y asilo, explicado*. HIAS. Disponible a: <https://hias.org/es/noticias/eu-pact-migration-and-asylum-explained/>