
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Prandi Bonnin, Danbowe; Pinyol-Jiménez, Gemma, dir. Entre la seguretat i els drets : la instrumentalització de les persones migrants com a concepte jurídic emergent. 2025. (Grau en Ciència Política i Gestió Pública)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/321292>

under the terms of the  license

Treball final de grau:

Entre la seguretat i els drets: la
instrumentalització de les persones migrants
com a concepte jurídic emergent.

Grau: Ciències polítiques i administració pública

Autor: Danbowe Prandi Bonnin

Tutor: Gemma Pinyol Jiménez

Facultat: Ciències Polítiques i Sociologia

Data: 26/05/2025

ABSTRACT

Aquest treball parteix de l'interès pel Reglament (UE) 2024/1359, conegut com a Reglament de Crisi. Aquest text incorpora per primera vegada en l'àmbit jurídic europeu, i de forma explícita, el concepte d'instrumentalització de persones migrants, fins ara tractat principalment en l'àmbit acadèmic. L'objectiu del treball és analitzar com el reglament aborda aquest fenomen i quines conseqüències pot tenir en la protecció dels drets fonamentals de les persones migrants. A partir d'una revisió bibliogràfica i d'una anàlisi qualitativa mitjançant l'Anàlisi Crítica del Discurs (ACD), s'observa que el text legitima una lògica securitària i d'ordre públic. Fa servir un llenguatge ambigu i eufemístic que invisibilitza les persones afectades. A més, simplifica el concepte fins al punt de perdre'n la complexitat real i, en conseqüència, limita la capacitat per abordar de manera efectiva el fenomen i, sobretot, per protegir els drets de les persones migrades i garantir el compliment del marc legislatiu europeu.

Este trabajo parte del interés por el Reglamento (UE) 2024/1359, conocido como Reglamento de Crisis. Este texto incorpora por primera vez en el ámbito jurídico europeo, y de forma explícita, el concepto de instrumentalización de personas migrantes, hasta ahora tratado principalmente en el ámbito académico. El objetivo del estudio es analizar cómo el reglamento aborda este fenómeno y qué consecuencias puede tener en la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes. A partir de una revisión bibliográfica y un análisis cualitativo mediante el Análisis Crítico del Discurso (ACD), se observa que el texto legitima una lógica securitaria y de orden público. Utiliza un lenguaje ambiguo y eufemístico que invisibiliza a las personas afectadas. Además, simplifica el concepto hasta vaciarlo de su complejidad real, lo que limita la capacidad para abordar eficazmente el fenómeno y, sobre todo, para

proteger los derechos de las personas migrantes y garantizar el cumplimiento del marco legislativo europeo.

This paper stems from an interest in Regulation (EU) 2024/1359, known as the Crisis Regulation. This legal text incorporates, for the first time within the European legal framework, and explicitly, the concept of instrumentalisation of migrants, which had previously been addressed mainly in academic literature. The aim of the study is to analyse how the regulation addresses this phenomenon and what consequences it may have for the protection of the fundamental rights of migrants. Based on a literature review and a qualitative analysis using Critical Discourse Analysis (CDA), it is observed that the text legitimises a security and public order logic. It uses ambiguous and euphemistic language that invisibilises the affected individuals. Furthermore, it oversimplifies the concept to the point of stripping it of its real complexity, thus limiting effectiveness in addressing the phenomenon and, above all, in protecting migrants' rights and ensuring compliance with the EU legal framework.

AGRAÏMENTS

Primer de tot, vull agrair als meus pares, que han estat al meu costat donant-me ànims i fent-me suport. En especial, al meu pare, per escoltar totes les meves explicacions i llegir-se el treball.

A la meva tutora, per animar-me i ajudar-me a donar forma a aquest treball, per la seva flexibilitat i per donar-me un cop de mà quan més ho he necessitat.

Als meus amics, per escoltar les meves queixes del treball una i mil vegades, i per donar-me forces per continuar endavant.

I finalment, vull agrair a la meva parella per recordar-me que, per molt petit que sigui el progrés, sempre compta.

INDEX

ABSTRACT	2
1. INTRODUCCIÓ	6
2. MARC TEORIC: CONCEPTUALITZANT LA INSTRUMENTALITZACIÓ DELS MIGRANTS	9
2.1 L'estat de la qüestió	9
2.2. La instrumentalització en el context de la EU	11
2.3. Marc conceptual.....	13
3.1 Conceptualització del model	15
4. METODOLOGIA	17
4.1. Aproximació metodològica	17
5. EL REGLAMENT (UE) 2024/1359	19
5.1.Origen i justificació del Reglament.....	19
5.2 Contingut del Reglament (UE)2024/1359	21
6. ANÀLISI DEL TERME INSTRUMENTALITZACIÓ	24
6.1 Anàlisi nivell macro	24
5.4 Anàlisi a nivell Macro	31
7. DISCUSSIÓ I CONCLUSIONS	37
8. BIBLIOGRAFIA	40
9.1 Annex 1: Fragments d'especial interès	45
9.2 Annex 2: Mesures analitzades.....	52
9.3 Annex 3: Taula de freqüència Reglament	56
9.4 Annex 4 : Núvol de paraules (reglament sencer)	61

1. INTRODUCCIÓ

El fenomen de la migració ha estat, majoritàriament, impulsat per factors com els conflictes armats, el fracàs dels estats, la persecució política, les crisis humanitàries i mediambientals. Així i tot, en determinats contextos geopolítics, els fluxos migratoris han estat utilitzats com a instruments de pressió per part d'estats o actors no estatals. Aquesta estratègia, coneguda com a instrumentalització de la migració o weaponisation of migration en anglès, consisteix a manipular els moviments de població per influir en les polítiques d'altres governs, desestabilitzar-los o extreure'n concessions polítiques o econòmiques (Greenhill, 2010).

Fins al 2024, el terme d'instrumentalització dels migrants, només havia tingut recorregut dins del món acadèmic, amb aportacions de Teitelbaum (1984), Greenhill (2010, 2022), Bajarūnas (2020), Audebert & Doraï (2010), Bachmann i Paphiti (2021), Petty (2022), Fakhry et al. (2023), Sie Dhian Ho & Wijnkoop (2022), Łubiński (2022), Süm (2022), Jolkona (2023), Gkliati (2023), Philips (2023), de Martin (2023) i Lavikainen (2023), entre altres.

No obstant això, l'any 2024, la Unió Europea ha incorporat la noció d'instrumentalització al seu marc jurídic a través del Reglament (UE) 2024/1359, relatiu a les situacions de crisi i força major en matèria de migració i asil, conegut com a Reglament de Crisi.

A diferència d'altres instruments legals de la UE, que han estat àmpliament examinats (Ineli-Ciger, 2024a), el Reglament de Crisi és molt recent i només ha estat comentat per alguns autors (Ineli-Ciger, 2024b; Peers, 2024; Sundberg Diez, 2023). Tanmateix, ha rebut crítiques per part d'organitzacions com el European Council on Refugees and Exiles (2022, 2024) i ONGs com Médecins Sans Frontières (2023), que alerten sobre les conseqüències que

pot tenir en matèria de drets fonamentals i en la protecció internacional de les persones migrants.

El fet que es codifiqui un concepte que ja és ambigu per si mateix planteja dubtes sobre la seguretat jurídica i la coherència normativa dins de la UE. Partint d'aquesta problemàtica, en aquest treball em proposo analitzar la següent pregunta:

De quina manera el Reglament (UE) 2024/1359 afronta la instrumentalització dels migrants i quines conseqüències se'n deriven?

Per tal de respondre aquesta pregunta, faré una anàlisi qualitativa mitjançant l'anàlisi crítica del discurs (ACD). Es plantegen les següents hipòtesis i objectius generals i específics:

- Hipòtesis:
 - H1: El Reglament (UE) 2024/1359 permet una major flexibilitat i una resposta més coherent i conjunta dels Estats membres en les polítiques migratòries, especialment en situacions d'instrumentalització dels migrants.
 - H2: Aquesta flexibilitat pot minimitzar la capacitat de reacció de tercers països que utilitzen la migració com a eina de pressió política, però alhora podria comprometre el dret d'asil i els drets de les persones migrants.
- Objectiu general:
 - Analitzar l'impacte del Reglament (UE) 2024/1359 sobre la qüestió de la instrumentalització dels migrants i explorar quines repercussions o limitacions pot comportar.

- Objectius Específics:
 - Examinar com el Reglament (UE) 2024/1359 defineix i aborda la instrumentalització dels migrants.
 - Exposar quins exemples considera la UE com instrumentalització i quins no. (no directament del reglament).
 - Examinar si els mecanismes de resposta elaborats per la UE són suficients per evitar que els migrants siguin utilitzats com a eina.
 - Identificar les possibles limitacions dels mecanismes de resposta implementats pel reglament en termes d'eficàcia i aplicació pràctica
 - Investigar els efectes de les mesures sobre la protecció dels drets humans de les persones migrants durant les crisis en situacions d'instrumentalització.

2. MARC TEORIC: CONCEPTUALITZANT LA INSTRUMENTALITZACIÓ DELS MIGRANTS

2.1 L'estat de la qüestió

La instrumentalització de la migració, entesa com l'ús deliberat de moviments poblacionals per assolir objectius polítics, econòmics, militars o diplomàtics, entre d'altres, és una pràctica que existeix des de fa dècades. Malgrat això, no és fins després de la Segona Guerra Mundial i amb la signatura de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats el 1951 que aquest concepte guanya rellevància, ja que la migració i l'asil comencen a ocupar un lloc central en l'agenda política (Greenhill, 2010).

Al llarg del temps, el fenomen ha rebut diverses denominacions: “migracions com a eina de política exterior” (Teitelbaum, 1984), “coercive engineered migration” (Greenhill, 2010), “weaponisation of migrant displacement” (Audebert & Doraï, 2010), i més recentment, “amença híbrida” (Bachmann & Paphiti, 2021; Łubiński, 2022).

Teitelbaum (1984) explica que tant els estats emissors com els receptors poden utilitzar els fluxos migratoris per desestabilitzar o desacreditar els seus adversaris. L'autor exposa dos exemples: la Marxa Verda de 1975, feta servir pel Marroc per pressionar Espanya sobre el Sàhara, i l'acollida de refugiats cubans i soviètics per part dels Estats Units durant la Guerra Freda per desacreditar el bloc comunista.

Segons l'autor, les motivacions principals poden ser, d'una banda, econòmiques o diplomàtiques, relacionades amb els factors push-pull que defineixen les decisions de sortida i destí (European Asylum Support Office, 2016; Echevarria & Gardeazabal, 2020; Audebert & Doraï, 2010). D'altra

banda, poden ser militars i geopolítiques, mitjançant la captació de dissidents o bé a través de la “passaportització”, una pràctica que Rússia ha aplicat a Geòrgia l’any 2008 i a Crimea el 2014 (Philips & Border Violence Monitoring Network, 2023).

Més de vint anys després de la conceptualització de Teitelbaum, Greenhill (2010) amplia aquesta anàlisi tot definint la “migració estratègicament dirigida” com l’ús de fluxos poblacionals per part d’actors febles, siguin estats o actors no estatals, per extreure concessions de governs més poderosos. Aquests actors esdevenen febles perquè disposen de pocs recursos per negociar per vies convencionals.

Greenhill (2010), distingeix tres rols d’actors en el procés d’instrumentalització de la migració

- a) Generadors, els que provoquen directament la crisi migratòria,
- b) Provocadors, que fomenten situacions que la desencadenen mitjançant la publicitat o accions de lobby. Aquests poden ser activistes i ONG.
- c) Oportunistes, que es beneficien de crisis ja existents, ja sigui bloquejant fronteres per crear emergències humanitàries, o/i acceptant refugiats a canvi de concessions polítiques o econòmiques.

L’objectiu final d’aquests actors pot ser una migració:

- a) Despossessiva: expulsió de grups considerats una amenaça per a predomini ètnic, polític o econòmic.
- b) Exportadora : supressió de l’oposició política interna o desestabilització d’un règim estranger.
- c) Militaritzada: ús de la migració per obtenir avantatges estratègics en un context bèl·lic.

- d) Coercitiva: alteració del comportament polític dels estats objectiu o obtenció de compensacions econòmiques

La naturalesa ambigua d'aquestes estratègies dificulta que l'estat objectiu les identifiqui atès que sovint s'acompanyen d'atacs cibernètics, de lawfare¹ o selecció intencionada de col·lectius per polaritzar el debat intern. A més, segons les teories internacionals, aquesta tàctica hauria de tenir un èxit limitat per l'asimetria existent entre els actors que la utilitzen i els objectius que persegueixen (Santarelli, 2021); Greenhill (2010) ; Fakhry et al., 2022)

Els darrers anys, s'han identificat la instrumentalitzat els migrants com a eina de guerra híbrida o amenaça híbrida, entesa com una combinació d'accions coercitives i subversives integrant tàctiques convencionals i no convencionals. Sovint de difícil atribució i que desafia la definició clàssica de conflicte. Aquesta ambigüitat situa aquestes pràctiques en una zona grisa. (Gkliati, 2023; Bajarūnas, 2020; Bachmann & Paphiti, 2021; Łubiński, 2022).

Després del precedent de Crimea, la Unió Europea va adoptar el 2016 una definició formal d'"amenaces híbrides"². Posteriorment, el 2021, dotze estats membres van reclamar l'adopció d'un marc legal específic per respondre a l'ús dels fluxos migratoris com a eina de guerra híbrida mitjançant respostes ràpides i eficaces que permetessin protegir les fronteres exteriors i garantir la unitat de la UE (Gkliati, 2023; Nehammer et al. 2021).

2.2. La instrumentalització en el context de la EU

El Reglament (UE) 2024/1359 introdueix el concepte d'instrumentalització dels migrants com: una acció d'un estat tercer o d'un actor no estatal hostil que, en facilita o encoratja el desplaçament de persones cap a les seves fronteres. Té

¹ Ús de les lleis d'asil per manipular la situació de migració

² Flux massiu de migrants irregulars creat artificialment, facilitat, organitzat i/o impulsat per un tercer país amb l'objectiu d'exercir pressió política"

la intenció de desestabilitzar la Unió o els Estats Membres i posar en perill l'ordre públic o la seguretat. Queden exclosos d'aquesta definició tant, el tràfic il·legal com l'ajuda humanitària que no tinguin com a objectiu la desestabilització. (European Union, 2024).

Els primers intents d'instrumentalització dels migrants a la UE es van donar durant el 2002-2004 quan el president Alexandr Lukashenko amenaçà d'obrir les fronteres bielorusses si la UE no finançava el control migratori (Greenhill, 2010).

Durant la crisi migratòria del 2015-2016, Turquia es va convertir en la ruta principal dels refugiats sirians; Ankara va aprofitar la situació per negociar amb Brussel·les l'obtenció d'ajuda financera, la liberalització de visats i l'impuls de les converses d'adhesió; a canvi de contenir els fluxos (de Martin, 2023; Süm, 2022). El febrer del 2020, Turquia tornà a utilitzar els migrants com moneda de pressió per influir en la posició de la UE respecte a la guerra de Síria. Malgrat això, aquest cop Brussel·les reaccionà amb més fermesa, gràcies a l'experiència recent (Santarelli, 2021; Stephen & Border Violence Monitoring Network, 2023).

A la tardor del 2021, Lukashenko tornà a utilitzar aquesta tàctica, atraient milers de migrants, sobretot kurds, amb la promesa d'un pas fàcil cap a la UE. Posteriorment, els va conduir a les fronteres de Polònia, Lituània i Letònia, com a represàlia per les sancions europees i la negativa de la UE a reconèixer el resultat electoral del 2020 (Greenhill 2022).

Finalment, el 2023, Rússia va facilitar l'arribada de persones sense documentació a la frontera amb Finlàndia per castigar la seva adhesió accelerada a l'OTAN. La participació del Servei Federal de Seguretat (FSB), indicà que extractava d'una estratègia dissenyada des del Kremlin, la qual encaixa plenament dins la categoria d'atac híbrid. Aquests episodis demostren

que la migració instrumentalitzada és avui una eina recurrent de pressió geopolítica que posa a prova la capacitat de resposta coordinada de la Unió Europea. (Lavikainen,2023).

2.3. Marc conceptual

Aquest treball parteix de la idea que la instrumentalització dels migrants no és només una estratègia política, sinó també una construcció jurídica. És a dir, un concepte definit i legitimat normativament dins del marc legal de la Unió Europea; en especial el Reglament (UE) 2024/1359. Aquesta definició legal està oberta a interpretacions i pot tenir implicacions directes en l'aplicació i la garantia dels drets de les persones migrants, especialment en contextos excepcionals.

Per analitzar com afronta el Reglament la instrumentalització dels migrants i les conseqüències que se'n deriven, faré servir l'anàlisi crítica del discurs (ACD), que permet entendre com el llenguatge contribueix a la construcció de significats i relacions de poder.

Entenent que els conceptes com dret, migrant i reglament són coneguts i entesos, em centraré en utilitzar els següents conceptes:

- La instrumentalització dels migrants segons el món acadèmic: s'entén com la manipulació dels fluxos migratoris per part d'actors estatals o no estatals amb finalitats diplomàtiques, geopolítiques, militars o econòmiques. Alguns autors la qualifiquen d'una activitat de zona grisa.
- La instrumentalització de migrants segons el Reglament (UE) 2024/1359: s'entén com el foment o la facilitació, per part d'un tercer país o d'un agent no estatal hostil, del desplaçament de nacionals de tercers països o apàtrides cap a les fronteres exteriors de la Unió o d'un Estat membre, quan aquestes accions evidencien una

intenció de desestabilitzar la Unió o un Estat membre i poden posar en perill funcions essencials, com ara el manteniment de l'ordre públic o la seguretat nacional (European Union, 2024, p. 12). No s'hi inclouen els actes de delinqüència organitzada ni l'ajuda humanitària quan no existeix una intenció de desestabilitzar (European Union, 2024, p. 3).

3. MODEL D'ANÀLISI

3.1 Conceptualització del model

Segons Van Dijk (1999), el discurs mai és neutral sinó que reflecteix i reproduceix relacions de poder i desigualtats socials. L'Anàlisi Crítica del Discurs (ACD) estudia com el llenguatge contribueix a aquesta reproducció, especialment en àmbits polítics, jurídics o institucionals. El concepte de poder és clau en aquest enfocament, entès com la capacitat d'alguns actors de controlar qui parla, què es diu i com es diu, influenciant així les creences col·lectives i legitimant desigualtats estructurals.

L'ACD no només analitza textos, sinó també les estratègies discursives (metàfores, silencis, representacions negatives, temes dominants), revelant les dinàmiques de poder. Van Dijk (1999) proposa dos nivells d'anàlisi:

- Nivell micro: s'ocupa de situacions comunicatives específiques (articles, lleis, discursos, etc.), observant el lèxic, el to, l'estructura i els recursos retòrics.
- Nivell macro: examina les estructures socials i institucionals que condicionen el discurs, com les ideologies dominants o les relacions entre estats i institucions.

Aquests dos nivells s'interconnecten a través dels actors socials (individus i institucions), accions (discursives o polítiques), contextos (normes, marcs legals) i representacions mentals (ideologies compartides, prejudicis).

L'anàlisi se centrarà en els fragments del Reglament (UE) 2024/1359 que aborden directament el concepte d'instrumentalització i descriuen les mesures adoptades per fer-hi front. El criteri principal de selecció ha estat la rellevància temàtica dels articles respecte a l'objectiu del treball: analitzar la construcció discursiva d'aquest concepte i les seves implicacions polítiques i jurídiques.

S'analitzarà com es defineix la noció d'instrumentalització i el tipus de llenguatge utilitzat per justificar les mesures excepcionals. A partir d'aquesta anàlisi, es planteja respondre les hipòtesis formulades inicialment:

- El Reglament (UE) 2024/1359 permet una major flexibilitat i una resposta més coherent i conjunta dels Estats membres en les polítiques migratòries, especialment en situacions d'instrumentalització dels migrants.
- Aquesta flexibilitat pot minimitzar la capacitat de pressió dels tercers països, però alhora pot comprometre el dret d'asil i la protecció dels drets fonamentals de les persones migrants.

Les preguntes específiques que guiaran l'estudi són:

- Quines implicacions polítiques i socials té aquesta construcció discursiva?
- Són suficients els mecanismes establerts per evitar la instrumentalització de migrants?
- Quines limitacions presenten en l'eficàcia i aplicació pràctica?
- Com afecten aquestes mesures els drets humans de les persones migrants?

4. METODOLOGIA

4.1. Aproximació metodològica

Aquest treball adopta una estratègia qualitativa basada en l'Anàlisi Crítica del Discurs (ACD). El text analitzat és el Reglament (UE) 2024/1359, considerat font documental secundària. Ha estat seleccionat per la seva rellevància en la legitimació del concepte d'instrumentalització dels migrants dins la Unió Europea. La revisió teòrica s'ha basat en fonts secundàries rellevants i de prestigi, com reglaments de la UE, articles, informes d'organitzacions internacionals, el llibre de Greenhill, *"Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, coercion, and Foreign Policy"*, pioner en el tema. En el cas de treballs universitaris, s'ha verificat l'origen de les fonts citades.

L'anàlisi es durà a terme en dos nivells, d'acord amb la dimensionalització dels conceptes d'instrumentalització:

- A nivell micro, s'examina el llenguatge, el to i els valors dominants (seguretat, drets humans, control fronterer), així com possibles ambigüitats que dificultin la seva aplicació.
- A nivell macro, s'identifiquen els actors que articulen el discurs, les veus absents, la representació de les persones "instrumentalitzades" i les ideologies subjacents. En aquest apart també s'avaluen els mecanismes de resposta del Reglament, ja que posa el focus en la resposta institucional i en les estructures de poder que s'hi reproduïxen. Es valorarà si ofereixen garanties clares o, per contra, permeten interpretacions ambigües que poden limitar la protecció dels drets de les persones migrants.

També s'ha fet ús de tècniques quantitatives bàsiques (com concurrència lèxica i col·locacions (taula 1) el recompte de paraules de les parts analitzades

(taula 2) , recompte paraules del reglament sencer (annex 3) i núvol de paraules(annex 4) per veure la rellevància i el pes dels continguts.

5. EL REGLAMENT (UE) 2024/1359

5.1. Origen i justificació del Reglament

Les llavors del que seria el del Reglament (UE) 2024/1359 es van començar a gestar el 2020, dins el marc del Nou Pacte sobre Migració i Asil, amb l'objectiu de reformar el Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA). La Comissió Europea va presentar una proposta coneguda com el Reglament relatiu a les situacions de crisi i força major en l'àmbit de la migració i l'asil, també conegut Reglament de Crisi. Aquest pretenia establir un règim jurídic específic per a situacions d'arribades massives i irregulars de nacionals de tercers països o apàtrides que poguessin posar en perill el SECA. Aquest reglament encara no contenia la descripció de la instrumentalització dels migrants (European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2022a, 2024)

Paral·lelament, aquest període va coincidir amb l'ús dels migrants com eina per part de Bielorússia (Dumbrava, 2024; Mentzelopoulou, 2022; Jaki, 2021), fet que va evidenciar la necessitat de disposar d'un instrument jurídic específic per fer front a aquestes situacions. Com a resposta, el desembre de 2021, la Comissió va presentar una nova proposta legislativa: el Reglament sobre la instrumentalització (COM(2021)890). Aquesta proposta buscava oferir un marc legal estable per afrontar aquestes estratègies, garantint alhora els drets fonamentals.

Aquest reglament modificava el Reglament (UE) 2016/399 (Codi de Fronteres Schengen³) per reforçar el control i la coordinació de fronteres, tant externes com internes. Entre les seves novetats destacava la definició legal del concepte d'instrumentalització i la inclusió de situacions excepcionals, com

³ Conjunt de normes que regulen l'entrada i sortida de persones de l'espai Schengen, tant a les fronteres exteriors com interiors. L'objectiu és equilibrar la llibertat de moviment amb un alt nivell de seguretat.

crisis sanitàries públiques (ECRE 2022a). Tanmateix, preveia derogacions temporals de normes d'asil i retorn, fet que va generar preocupacions per l'impacte sobre els drets fonamentals.

Inicialment, els dos reglaments es van negociar de manera independent, tot i compartir objectius similars (Garcés-Mascreñas, 2022) el reglament sobre la instrumentalització va rebre crítiques per part de l'ECRE, que alertava sobre l'ambigüitat de la definició, l'ampliació de terminis, la prolongació dels procediments fronterers sense garanties, possibles detencions de facto, l'empitjorament de les condicions d'acollida i la limitació del dret a recurs (ECRE, 2022b; Dumbrava, 2024).

De la mateixa manera, el Parlament Europeu, especialment la Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Afers Interiors (LIBE), i diverses ONGs de drets humans s'hi van oposar mitjançant una declaració conjunta, alertant del risc de restriccions en l'accés a l'asil, discriminació racial i possibles vulneracions del dret internacional (Border Violence Monitoring Network, 2023).

Per falta de consens i pel bloqueig al Parlament, la proposta del Reglament sobre la instrumentalització no es va formalitzar. Com a alternativa, les presidències sueca i espanyola, amb el suport de la Comissió, van proposar fusionar ambdós textos. Malgrat les resistències inicials, es va integrar el terme "instrumentalització" i finalment només es va aprovar el Reglament de Crisi i Força Major, l'abril de 2024 (ECRE, 2024; Jaki, 2021).

Aquest reglament inclou tres escenaris: a) la crisi per arribades massives, b) la subcategoria de crisi per "instrumentalització"; i c) la situacions de força major, com catàstrofes naturals o crisi sanitària. (ECRE, 2024; Jaki, 2021; Garcés Mascreñas, 2022; Mentzelopoulou, 2022). El reglament es coordina amb altres instruments legislatius europeus com: el Reglament (UE)

2024/1351 (RAMM)⁴ Reglament (UE) 2024/1348 (Procediment d'asil)⁵ i la Directiva (UE) 2024/1346 (Condicions d'acollida)⁶

5.2 Contingut del Reglament (UE)2024/1359

El reglament s'obre amb les disposicions generals (capítol I), on es descriuen les tres situacions excepcionals que es volen abordar i s'hi fixa l'objectiu general. Es remarca que les mesures excepcionals només es poden aplicar si són necessàries, proporcionals, adequades i limitades en el temps.

Seguidament, el capítol II (articles 2 a 7) tracta sobre el procediment que han de seguir els Estats membres per sol·licitar mesures excepcionals. La sol·licitud ha de ser motivada, avaluada per la Comissió i aprovada pel Consell, que n'autoritza l'aplicació.

El capítol III (articles 7 a 9) recull les mesures de solidaritat que els Estats poden escollir: a) reubicació de sol·licitants d'asil, b) contribucions econòmiques, c) altres formes de suport com assistència tècnica i operativa, d) mecanisme reforçat de compensació entre estats.

El capítol IV (articles 10 a 13) regula les possibles derogacions temporals, com ara:

⁴ El Reglament sobre la Gestió de l'Asil i la Migració (RAMM, per les sigles en anglès) regula quin Estat membre és responsable de tramitar cada sol·licitud de protecció internacional i estableix mecanismes per garantir un repartiment equitatiu de responsabilitats entre els Estats membres.

⁵ El Reglament sobre Procediment Comú d'Asil (APR) per les sigles en anglès garanteix i controla que les decisions sobre les sol·licituds de protecció internacional es prenguin de manera eficient i justa.

⁶ La Directiva (EU) 2024/1346 harmonitza les normes relatives a l'acollida de les persones sol·licitants de protecció internacional, centrant-se en unes condicions d'acollida equitatives i en el respecte als drets fonamentals.

- Ampliació del termini per registrar sol·licituds (fins a quatre setmanes),
- Ampliació del procediment fronterer (fins a sis setmanes addicionals), amb excepcions per a alguns col·lectius. Es preveu la derogació del Reglament APR.
- Possibles transferències de responsabilitat per a l'examinació de sol·licituds d'asil, amb derogació de les normes de responsabilitat establertes pel Reglament RAMM.

El capítol VI, article 14, preveu la possibilitat d'aplicar procediments accelerats si així ho recomana la Comissió. Tot i les mesures d'excepcionalitat, el reglament subratlla que els Estats membres han d'actuar d'acord amb la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea⁷, la Convenció de Ginebra⁸ i el Dret Internacional⁹. També es menciona la prioritització de l'atenció a menors, persones vulnerables i amb necessitats especials.

7 És un document que estableix el conjunt complet de drets civils, polítics, econòmics i socials basats en els drets i llibertats fonamentals reconeguts pel Conveni Europeu de Drets Humans.

8 Document format per quatre convenis internacionals que regulen el dret internacional humanitari i la protecció dels drets fonamentals

9 Defineix les responsabilitats legals dels estats en les seves relacions entre ells i en el tracte a les persones dins de les seves fronteres

RESUM VISUAL REGLAMENT DE CRISI I FORÇA MAJOR			
Tipus de situacions	Arribada massiva	Instrumentalització	Força major
Definició conceptes	1(4)(a)	1(4) (b)	1(5)
Procediment per sol·licitar mesures	Article 2(a)(i)	Article 2(a)(ii)	Article 2(a)(iii)
Avaluació i decisió de la Comissió	Articles 3(5), 3(6)(a)	Articles 3(4), 3(5), 3(6)(b), 3(7)	Articles 3(5), 3(6)(c)
Mesures de solidaritat	Articles 8-9	Articles 8-9	No diu res
Mesures d'excepció (derogació Reglament (UE) 2024/1348)			
Ampliació del registre sol·licitants	Article 10	Article 10	Article 10
Ampliació del procediment fronterer	Article 11(1)	Article 11(1)	Article 11(1)
En determinats casos els esta estan excepte d'examinar les sol·licituds	Article 11(2)	No diu res	Article 11(2)
Reducció la taxa de acceptació en el procediment fronterer (5%)	Article 11(3)	No diu res	No diu res
Ampliació la taxa de acceptació en el procediment fronterer (5%)	Article 11(4)	Article 11 (6)	No diu res
Mesures d'excepció (derogació del Reglament (UE) 2024/1351			
Prorroga der termini de trasllats responsabilitat de sol·licituds	Article 12	No diu res	Article 12
Flexibilització/ Exempció de la responsabilitat d'assumir les sol·licituds	Article 13.	No diu res	No dir res

Il·lustració 1: Resum d'articles rellevants del Reglament: ECRE (2024). Comments on the Crisis and Force Majeure Regulation, p. [5]. https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf

6. ANÀLISI DEL TERME INSTRUMENTALITZACIÓ

6.1 Anàlisi nivell macro

Lèxic i to del text

L'anàlisi de l'article 1 (4) (b) i de les seccions on apareix el terme instrumentalització, present unes trenta vegades al text, revela un conjunt lèxic associat a "crisi", "situació excepcional", "risc per a l'ordre públic", "seguretat nacional", "amenança híbrida", "actor no estatal hostil", "augment significatiu i inesperat" o "creuament no autoritzat", entre d'altres (vegeu taula 1).

Aquest conjunt de termes projecta un to alarmista, que vincula la instrumentalització amb escenaris de tensió, inestabilitat i risc per a l'Estat. El llenguatge emprat és majoritàriament tècnic, i conté alguns eufemismes amb càrrega ideològica. Expressions com "mesures temporals", "control de fronteres" o "excepcions al procediment" adopten una aparença neutral, però poden emmascarar pràctiques com la limitació de l'accés a l'asil, la detenció arbitrària o la reducció de garanties legals.

Valors i principis predominats:

Pel que fa als valors i principis, el text esmenta la Carta de Drets Fonamentals de la UE i la Convenció de Ginebra, però ho fa de manera puntual i subordinada a la lògica de seguretat, ordre públic o protecció institucional (vegeu taula 1 i 2) . Tot i les referències a la protecció de certes categories com: menors, famílies i persones vulnerables, aquestes són escasses, especialment en els apartats del reglament on s'esmenta instrumentalització. Així mateix, el valor de "solidaritat" fa referència a la cooperació entre estats membres, més que no pas a la solidaritat cap a les persones afectades.

Terminologia ambigua:

Un element rellevant a destacar dins de la definició d'instrumentalització és la manca de concreció dels verbs “promoure” i “facilitar”, que el Reglament de Crisi no delimita, deixant un ampli marge d'interpretació subjectiva. Igualment, el concepte “actor no estatal hostil” no és especificat, i l'adjectiu “hostil” podria incloure una gran varietat d'actors, com grups armats, xarxes criminals, milícies o organitzacions terroristes, entre altres .

Aquesta ambigüïtat obre la porta a una aplicació discrecional del règim d'excepció, susceptible de justificar mesures restrictives en contextos en què no serien necessàries. Això podria comportar conseqüències greus per als drets d'asil i la protecció de les persones migrants.

D'altra banda, el reglament tampoc defineix què s'entén per “ajuda humanitària”. Si bé pot referir-se principalment a ONG, caldria una delimitació explícita, atès que el reconeixement d'aquest tipus d'activitat varia considerablement dins de la UE. Aquesta precisió és especialment necessària davant l'augment de casos de criminalització del suport a persones migrants, com ara les operacions de rescat al mar (SAR) (Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR), 2023; ECRE, 2024).

Taula 1: Taula de concurrència lèxica i col·locacions

Context anterior	Paraula clau	Context posterior
El present reglament aborda, a través de mesures temporals, situacions excepcionals de crisi, incloent la	Instrumentalització	i de força major en l'àmbit de la migració i l'asil
... entre aquestes situacions excepcionals cal destacar...	Instrumentalització	els migrants per part d'un <u>tercer país o d'un agent no estatal hostil</u>
... Es podria donar situació de...	Instrumentalització	quan aquestes accions siguin indicatives de la <u>intenció de desestabilitzar</u> la Unió o un Estat membre
... Accions que siguin indicatives de la intenció del tercer país...	Instrumentalització	...puguin posar en <u>perill les funcions essencials dels Estats membres</u>
Estats membres només podran aplicar les excepcions establertes del Consell a què es fa referència a l'article 4, apartat 3, en una situació de	Instrumentalització	respecte als nacionals de països tercers o apàtrides que siguin objecte d'instrumentalització i que hagin estat detinguts o localitzats als voltants de les fronteres exteriors
... Actes d'un agent no estatal de delinqüència organitzada com el tràfic il·lícit... no es considera	Instrumentalització	De migrants ... quan no hi ha <u>intenció de desestabilitzar Estats membres o Unió Europea</u>
L'ajuda humanitària tampoc s'hauria de considerar	Instrumentalització	De migrants ... quan no hi ha <u>intenció de desestabilitzar Estats membres o Unió Europea</u> .
... Solventar situacions de...	Instrumentalització	...per respondre de forma immediata i adequada a <u>amenaces híbrides</u>
... En adoptar una decisió d'execució d'acord amb l'apartat 8 del present, la Comissió indicarà el motiu pel qual la resposta a la situació d'	Instrumentalització	no pot <u>abordar-se de manera suficient mitjançant les mesures establertes</u> en el conjunt d'instruments de conformitat amb l'article 6, apartat 3, del Reglament (UE) 2024/1351

En avaluar si l'Estat membre s'enfronta a una situació d'	Instrumentalització	la Comissió valorarà, entre altres coses... si un tercer país o un agent no estatal <u>hostil facilita la circulació</u> de nacionals de tercers països o apàtrides cap a la Unió
... En una situació de	Instrumentalització	...podrien sol·licitar protecció <u>internacional</u> en les fronteres exteriors o en una zona de trànsit...
.... aquesta situació de...	Instrumentalització	...pot donar lloc a un <u>augment significatiu</u> i inesperat en la càrrega de sol·licituds...
.... en aquest sentit...	Instrumentalització	...conformitat amb l'article 18 de la <u>Carta i la Convenció de Ginebra</u> .
...en una situació...	Instrumentalització	...la Comissió ha de recopilar informació suficient per avaluar... amb <u>consulta amb les agències pertinents</u> (Agència d'Asil de la UE, Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes i l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, ACNUR, OIM)
En una situació de ...	Instrumentalització	...podrien sol·licitar protecció internacional a les fronteres exteriors... essent sovint persones detingudes en relació amb el <u>creuament no autoritzat</u> de la frontera exterior
...La	Instrumentalització	de migrants pot posar en <u>perill funcions essencials d'un Estat membre</u> , com el <u>manteniment de l'ordre públic</u> o la salvaguarda de la seva <u>seguretat nacional</u>

Amb la finalitat de donar una resposta adequada, necessària en una situació de	Instrumentalització	es deu <u>especificar clarament a quines persones</u> objecte d'instrumentalització podrien <u>aplicar-se les excepcions pertinents</u>
En una situació de	Instrumentalització	amb la finalitat d'impedir que un <u>tercer país</u> o un <u>agent no estatal hostil</u> dirigeixi les seves accions cap a nacionalitats o categories específiques de nacionals de tercers països o apàtrides, un Estat membre ha de poder <u>establir excepcions al procediment d'asil</u>
Quan s'apliqui les excepcions establertes caldrà prestar una atenció especial a determinades categories de nacionals de tercers països i apàtrides que hagin estat objecte	Instrumentalització	en particular els <u>menors de 12 anys i els membres de la seva família</u> , així com les <u>persones vulnerables amb necessitats especials</u> de procediment o d'acollida.
L'ampliació de l'àmbit d'aplicació del procediment fronterer en una situació	Instrumentalització	no ha d'afectar els motius ni altres normes aplicables al procediment fronterer obligatori segons...
Com a excepció al que disposa... el Reglament (UE) 2024/1348... en una situació de	Instrumentalització	els Estats membres podran, mitjançant un procediment fronterer, decidir sobre el fons de totes les sol·licituds formulades per nacionals de tercers països o apàtrides que siguin objecte d'instrumentalització

Taula 2: Núvol de paraules (fragments on surt el terme instrumentalització)

Paraula	Freqüència
Instrumentalització	30
Estat membre	26
Mesures	16
Unió	13
Frontera	11
Procediment fronterer	10
Consell	8
Situació crisi	7
(agent no estatal) Hostil	7
Solidaritat	7
Tercer país	6
Seguretat nacional	5
desestabilitzar	5
Protecció internacional	5
Manteniment ordre	5
Migrant	5
Perill/ risc	5
Excepcions	5
Agencies	4
Funcions essencials	4
Situacions excepcionals	4
Resposta (necessari/ adequada)	4
Control	3
Parlament Europeu	3
Respecte	3
Suport	2
Responsabilitat	2
Creuament no autoritzat	2
Categories especials (persones vulnerables)	2
Augment inesperat (sobrecarrega)	2

Dret	2
Menor	1
Família	1
Col·lectius vulnerables	1
Flexibilitat	1
Autoritzar	1
Convenció Ginebra	1
Avaluació individual	1
Pressió migratòria	1

5.4 Anàlisi a nivell Macro

Definició i límits conceptuals del terme “instrumentalització”

L'article 1 (4) (b) fa la següent descripció del terme instrumentalització: *“Una situació d'instrumentalització en què un tercer país o un agent no estatal hostil promogui o faciliti el desplaçament de nacionals de tercers països o apàtrides cap a les fronteres exteriors o cap a un Estat membre, amb l'objectiu de desestabilitzar la Unió o un Estat membre, i en què aquestes accions puguin posar en perill funcions essencials d'un Estat membre, com ara el manteniment de l'ordre públic o la salvaguarda de la seva seguretat nacional”* (European Union, 2024, p. 12.).

En la secció 15 i 16 aclareixen que tant les situacions en què un agent no estatal estigui implicat en actes de delinqüència organitzada, en particular en el tràfic il·lícit, i la ajuda humanitària no s'ha de considerar casos d'instrumentalització de migrants quan no hi hagi intenció de desestabilitzar la Unió Europea (European Union, 2024, p.3).

Si comparem la definició que ofereix el reglament amb les que aporten els autors del marc teòric, veiem una distància notable. La definició del reglament és simplificada i ambigua, i presenta mancances importants que en dificulten una aplicació jurídica clara i coherent. En canvi, les propostes que provenen del món acadèmic són més complexes i matisades. D'una banda, la definició normativa identifica com a actors de la instrumentalització els “tercers països” o els “agents no estatals hostils” que “promouen” o “faciliten” el moviment de persones. Segons la recerca teòrica consultada, aquests actors es poden classificar com a agents provocadors, és a dir, aquells que no originen directament el moviment migratori, però l'afavoreixen o el canalitzen. Tanmateix, la teoria acadèmica reconeix altres tipologies d'actors implicats en processos d'instrumentalització, com ara els agents generadors, que impulsen

directament els moviments, i els agents oportunistes, que s'aprofiten de dinàmiques existents.

A més, el reglament exclou de manera implícita actors com el crim organitzat o les organitzacions humanitàries si no tenen l'objectiu de desestabilitzar. No obstant això, segons alguns autors com Greenhill (2010), aquest tipus d'actors poden intervenir de forma directa o indirecta en la configuració dels moviments migratoris.

En conjunt, aquesta reducció de la diversitat d'autors en la definició institucional limita significativament la capacitat del concepte per reflectir la complexitat real del fenomen i per oferir-hi una resposta adequada.

D'altra banda, el reglament limita l'objectiu únic de la instrumentalització a la “desestabilització”, que segons Greenhill (2010) encaixaria en la instrumentalització de tipus “exportadora”. Malgrat això, els objectius poden ser diversos com ara: *pressió diplomàtica, objectius econòmics, militars, geopolítica, control polític o territorial* entre altres.

També és important destacar que, a causa de la naturalesa del fenomen, sovint és difícil verificar la intencionalitat política real dels actors implicats. La instrumentalització no sempre presenta de forma explícita els elements definits normativament, i les intencions no es manifesten de manera oberta. En alguns casos, com els de Bielorússia o Turquia, s'ha pogut deduir una estratègia de pressió política mitjançant declaracions o accions directes, però això no és generalitzable.

Veus protagonistes i absències

Pel que fa a les veus protagonistes, el text situa la Comissió Europea, el Consell i els Estats membres com a subjectes actius, sobirans i legítims per definir què és la instrumentalització del migrants, com avaluar-la i decidir com respondre-hi. Aquests actors monopolitzen la capacitat d'acció i la presa de decisions. En contrast, la persona “instrumentalitzada” apareix com un objecte

passiu, sense veu ni agència. Se la representa com una càrrega inesperada o un risc per a la seguretat i l'ordre. Aquestes narratives transformen els moviments migratoris en un element de l'estratègia política entre estats, invisibilitzant les realitats humanes del fenomen i reduint el compromís amb la protecció dels drets fonamentals.

En definitiva, el text despolititza la figura del migrant, que queda exclosa i reduïda a una presència passiva dins del discurs institucional.

Tanmateix, les veus de les diferents organitzacions internacionals i agents pertinents en l'àmbit migratori són esmentades molt per sobre i no tenen un paper protagonista. Aquests actors podrien aportar altres tipus de coneixement a l'hora d'avaluar les persones instrumentalitzades. Aquesta absència ofereix una visió estrictament institucional, centrada en la gestió administrativa i allunyada de qualsevol mirada crítica i garantista dels drets.

En aquest context, l'article 11 exemplifica clarament aquesta tensió: tot i reconèixer l'accés a les organitzacions internacionals per oferir assessorament jurídic a les persones afectades; també en permet la restricció per motius de *“seguretat”, “ordre públic” o “gestió administrativa”* (European Union, 2024, art 11 (10), p.20). Aquesta ambivalència normativa pot limitar greument la defensa efectiva de les persones afectades i posa en dubte el compromís real amb els principis garantistes que el mateix text esmenta.

Mesures de resposta a la instrumentalització (vegeu annex 2):

El reglament proposa diverses mesures, especialment descrites als articles 8, 9, 10 i 11.

En primer lloc, l'article 8 menciona tres tipologies de mesures de solidaritat:

- a) reubicacions de sol·licitants d'asil o beneficiaris de protecció,
- b) contribucions financeres

- c) mesures alternatives de suport, com ara assistència tècnica o operativa

L'article esmenta que els Estats poden escollir la que millor els convingui.

Pel que fa a l'ús de les reubicacions, l'article 8 (2) estableix que cal prestar una "atenció primordial a la reubicació de persones vulnerables" (European Union, 2024, p. 16). Tanmateix, no s'hi especifica cap protocol per identificar aquestes persones, cosa que pot afeblir-ne la protecció efectiva i generar aplicacions desiguals entre els Estats membres.

Quant a les contribucions financeres, un aspecte especialment rellevant és que els Estats membres poden destinar part d'aquestes aportacions a tercers països per gestionar la migració. Això es coneix com a externalització de la gestió migratòria. Una estratègia que comporta riscos evidents de vulneració de drets fonamentals, ja que no hi ha garanties que els països tercers que rebin la contribució financera respectin els estàndards de drets humans.

Aquest plantejament pot resultar contradictori, ja que, el text estableix que aquestes contribucions s'han de dur a terme "respectant plenament els drets humans" (art. 8 (1) (b)). No obstant això, no s'hi preveuen mecanismes concrets de supervisió ni es detalla com es garantirà aquest respecte. A més, internalitzar la gestió cap a contextos menys garantistes posa en qüestió la voluntat real de protegir drets dels migrants.

Tanmateix, les anomenades mesures alternatives podrien conduir a prioritzar accions logístiques o de control fronterer, en lloc de destinar recursos a la protecció dels drets de les persones migrants.

En segon lloc, l'article 9 preveu la possibilitat de transferència de responsabilitat. Aquesta mesura permet que, si un Estat membre afronta una situació d'instrumentalització, altres Estats puguin assumir l'examen de sol·licituds d'asil en el seu lloc. Aquesta opció només es pot activar si les mesures previstes a l'article 8 resulten insuficients.

Aquest enfocament respon principalment a una lògica administrativa i de repartiment de càrregues, més que no pas a una perspectiva centrada en la protecció dels drets humans. El text no detalla garanties ni mecanismes específics per assegurar un procediment d'asil adequat, accessible i adaptat a les necessitats de les diverses categories de sol·licitants.

A més, es menciona que els Estats que hagin assumit “una responsabilitat per sobre de la seva part equitativa” (European Union, 2024, p.17, art. 9 (4)) tindran dret a rebre compensacions en futures contribucions. Si bé això pot funcionar com un incentiu, també evidencia una dinàmica entre els Estats basada en càlculs d'interès, en comptes de centrar l'atenció en les persones afectades.

Altrament, si els recursos del pla de solidaritat ja han estat utilitzats per donar suport a un Estat que està afectat per una situació d'instrumentalització, els altres membres poden sol·licitar una reducció de les seves obligacions en cas que ells mateixos es vegin afectats la mateixa situació. Aquest mecanisme pot desencadenar un efecte en cadena que dificulti una resposta coordinada, sostenible i realment solidària.

En tercer lloc, l'article 10 preveu la possibilitat de derogar el termini habitual per registrar les sol·licituds d'asil, que pot ser ampliat fins a quatre setmanes. Tot i que el text estableix la prioritització de col·lectius específics com menors, les seves famílies i persones amb necessitats especials, i afirma que els drets de les persones sol·licitants no s'haurien de veure afectats per aquest endarreriment, no s'hi detallen mecanismes concrets per garantir aquesta protecció ni criteris clars per fer-ne l'avaluació.

Aquesta manca de claredat pot generar situacions d'inseguretat jurídica, especialment pel que fa a l'accés efectiu a condicions materials dignes i a assistència jurídica adequada (ECRE), 2024). En la pràctica, aquest endarreriment pot retardar l'obertura del procediment d'asil i, amb això, la possibilitat d'activar drets fonamentals vinculats a l'estat de sol·licitant.

A més, el text permet que els Estats apliquin aquesta derogació de manera immediata, abans de rebre l'autorització formal de la Comissió. Aquesta disposició i l'absència de mecanismes clars de supervisió, pot donar lloc a una aplicació automàtica i arbitrària, sense una avaluació prèvia real de la situació, i amb un risc evident de vulneració dels drets fonamentals de les persones afectades.

En quart lloc, l'article 11 preveu que els Estats puguin ampliar el termini màxim del procediment fronterer de 12 a 18 setmanes. Aquesta extensió implica un allargament potencial dels períodes de detenció i una reducció de garanties processals, amb el consegüent risc de vulneració de drets fonamentals.

La mesura pot aplicar-se a totes les persones considerades com a subjectes d'instrumentalització, la qual cosa incrementa la possibilitat de pràctiques generalitzades de retenció. Tot i que es preveu l'exclusió automàtica del procediment fronterer a menors de dotze anys, els seus familiars i persones amb necessitats especials, aquesta salvaguarda no és obligatòria. Si no descarten directament poden optar per una alternativa basada en una valoració individual.

El problema rau en el fet que els Estats membres poden escollir discrecionalment entre l'exclusió automàtica i la valoració individual sense criteris harmonitzats ni protocols comuns. Aquesta flexibilitat pot provocar que la protecció de col·lectius vulnerables variï considerablement segons el país, erosionant el principi d'harmonització del Sistema Comú Europeu d'Asil (CEAS) i generant riscos d'aplicació desigual del dret d'asil dins de la UE.

Tot i que l'article fa referència als "principis bàsics del dret d'asil i del principi de no devolució", la manca de garanties concretes i de mecanismes de supervisió posa en dubte l'efectivitat real d'aquestes clàusules de protecció.

7. DISCUSSIÓ I CONCLUSIONS

Després d'haver fet l'anàlisi crítica del discurs del Reglament (UE) 2024/1359, centrada en la construcció de la noció d'instrumentalització dels migrants i les mesures associades, es poden extreure les següents conclusions, en línia amb els objectius establerts.

Els resultats mostren que el discurs del reglament prioritza una lògica securitària i d'ordre públic per damunt de la garantia dels drets fonamentals de les persones migrades. Les persones instrumentalitzades s'associen a termes com "risc", "amenança", "càrrega inesperada" o "seguretat nacional", contribuint així a una representació deshumanitzada i negativa, que pot reforçar estereotips i prejudicis socials.

Les veus predominants en la narrativa són les institucions europees i els Estats membres, mentre que les persones migrades apareixen com a subjectes passius, reproduint relacions de poder desiguals.

El reglament simplifica en excés la complexitat del concepte d'instrumentalització, excloent altres actors implicats i els seus objectius. A més, utilitza un llenguatge ambigu, evita la precisió terminològica i recorre a eufemismes que en desdibuixen el significat real. Tot i que la UE ha identificat casos d'instrumentalització de persones migrants a les fronteres com ara: Bielorússia, Rússia o Turquia; i alguns d'aquests casos s'han qualificat d'amenaques híbrides, el reglament només esmenta aquest terme de forma marginal, sense definir-lo ni vincular-lo amb la instrumentalització. Aquesta manca de claredat dificulta tant la identificació de les diverses formes d'instrumentalització com l'elaboració de mesures eficaces per afrontar-les.

Quant a les mesures establertes, la flexibilitat que ofereix el reglament als Estats membres pot generar asimetries en l'aplicació dels drets i dificultar una resposta coordinada a escala europea. Malgrat les referències formals als

drets humans, no es preveuen mecanismes concrets de supervisió ni protocols per garantir-los. Així mateix, la possibilitat d'externalitzar la gestió migratòria comporta riscos evidents de desprotecció.

Respecte a les hipòtesis plantejades:

H1: El Reglament (UE) 2024/1359 permet una major flexibilitat i una resposta més coherent i conjunta dels Estats membres en les polítiques migratòries, especialment en situacions d'instrumentalització dels migrants.

Es confirma parcialment. El reglament proporciona més marge d'actuació als Estats membres, però aquesta flexibilitat no implica necessàriament una resposta conjunta i coherent, sinó que pot afavorir interpretacions i respostes divergents i desiguals.

H2. Aquesta flexibilitat pot minimitzar la capacitat de reacció de tercers països que utilitzen la migració com a eina de pressió política, però alhora podria comprometre el dret d'asil i els drets de les persones migrants.

També es confirma parcialment. La flexibilització de les mesures no garanteix que els actors implicats en la instrumentalització en aquest cas, tercers països, deixin d'utilitzar les persones migrants com a eina de pressió política. L'anàlisi del reglament revela que el marc jurídic no sembla concebut per prevenir ni erradicar aquesta pràctica. Pel que fa a la segona part de l'afirmació, aquesta es confirma: malgrat que el reglament afirma la necessitat de respectar els drets humans en tot moment, no estableix cap sistema de supervisió ni protocols concrets per garantir els drets fonamentals de les persones afectades.

La meua contribució en aquest treball ha estat intentar oferir una visió crítica i innovadora sobre un reglament que normativitza un concepte tan complex i ambigu com el de la instrumentalització. Tot i el to aparentment neutral i tècnic del text, l'ús de l'ACD m'ha permès identificar les implicacions polítiques i socials del llenguatge emprat, que pot tenir efectes no desitjats, com la

generació de prejudicis. Això evidencia la necessitat d'incorporar altres perspectives i actors implicats en el procés normatiu, per dotar-lo d'un enfocament més humanista i garantista dels drets fonamentals.

Entre les limitacions del treball, cal destacar que s'ha optat per una metodologia centrada en l'anàlisi del discurs, la qual podria haver-se enriquit amb entrevistes a persones expertes i entitats socials implicades. Aquest enfocament complementari, tot i quedar fora de l'abast d'aquest TFG, representa una via rellevant per a futures recerques. A més, per falta de recursos, capacitats i una implementació real del reglament, no s'ha pogut abordar l'objectiu relatiu a la seva eficàcia pràctica. No obstant això, atès que es tracta d'un text recent, aquesta qüestió pot representar una línia de recerca interessant en el futur.

Finalment, reconec que criticar el treball dels altres és senzill i tampoc tinc una solució definitiva per resoldre aquest tema. La migració és una qüestió profundament complexa, polèmica i sensible en la societat, que abasta dimensions socials, polítiques i econòmiques. Abordar-la requeriria una anàlisi integral i, en última instància, un context ideal en què ningú es veiés obligat a abandonar el seu país, i on la migració fos percebuda com un fenomen positiu a curt, mitjà i llarg termini. En un escenari així, pot ser els actors que instrumentalitzen no la identificaran com un avantatge per ells.

Tot i això, una solució plausible i probablement ja considerada per altres persones seria que la UE creés una "toolbox". I que aquesta integres tots els casos documentats d'instrumentalització, les seves tipologies, els actors implicats, els estats més vulnerables i els intents, d'èxit o fallits entre altres aspectes (Fakhry et al., (2023). Aquesta recopilació permetria i ajudaria a anticipar escenaris, establir protocols més sòlids i garantir millor la protecció de les persones afectades.

8. BIBLIOGRAFIA

Audebert, C., & Doraï, M. K. (2010). *Migration in a Globalised World: New Research Issues and Prospects*. Amsterdam University Press.
<https://doi.org/10.5117/9789089641571>

Bachmann, S.-D. D., & Paphiti, A. (2021). Mass migration as a hybrid threat? A legal perspective. *Polish Political Science Yearbook*, 50(1), 119–145.
<https://doi.org/10.15804/ppsy202122>

Bajarūnas, E. (2020). Addressing Hybrid Threats: Priorities for the EU in 2020 and Beyond. *European View*, 19(1), 62–70.
<https://doi.org/10.1177/17816858209120414>

Border Violence Monitoring Network. (2023, April 23). 132 Civil Society Organisations Call on MEPs to Uphold Fundamental Rights and Reject the Harmful Schengen Borders Code Recast - BVMN.
<https://borderviolence.eu/reports/civil-society-reject-schengen-borders-code/>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2023, June 8). *El rescate en el mar es un derecho y un deber, ¡no un delito!*
<https://www.cear.es/uncategorized/rescate-derecho-politica-migracion-asilo/>

de Martin, N. (2023, April 2). *Turkey's weaponisation of the refugee crisis*. Jason Institute for Peace and Security Studies.
<https://jasoninstitute.com/turkeys-weaponisation-of-the-refugee-crisis/>

Dumbrava, C. (2024). *Revision of the Schengen Borders Code*.
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2024\)760420](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2024)760420)

European Asylum Support Office (EASO) (2016). *Significant push/pull factors for determining of asylum-related migration: A literature review*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2847/065054>

Echevarria, J., & Gardeazabal, J. (2020). *On the push and pull factors of internal and external forced migration*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2022a). *Schengen Borders Code amendments: More hostile borders; less space for human rights* (Issue 41). <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Policy-Note-41.pdf>

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2022b). *A step too far: Introducing “instrumentalisation” in EU law*. <https://ecre.org/policy-note-a-step-too-far-introducing-instrumentalisation-in-eu-law/>

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2024). *ECRE comments on the regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147*. <https://bit.ly/3HCHerw>

European Union. (2024). *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*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>

Fakhry, A., Parkes, R., & Rácz, A. (2023). *Migration instrumentalization: A taxonomy for an efficient response* (Working Paper 14). <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2022/03/20220308-Hybrid-CoE-WP-14-Migration-instrumentalization-WEB.pdf>

Garcés-Mascareñas, B. (2022, September). *La instrumentalización de las migraciones*. CIDOB. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-instrumentalizacion-de-las-migraciones>

Gkliati, M. (2023, September). *Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management*. European Papers. <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/lets-call-it-what-it-is-hybrid-threats-and-instrumentalisation>

Greenhill, K. M. (2010). *Weapons of Mass Migration*. Cornell University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uab/detail.action?docID=3138083>

Greenhill, K. (2022, April). *When Migrants Become Weapons: The Long History and Worrying Future of a Coercive Tactic*. Belfer Center. <https://www.belfercenter.org/publication/when-migrants-become-weapons-long-history-and-worrying-future-coercive-tactic>

Ineli-Ciger, M. (2024a). *Unpacking the Crisis Regulation: A Valuable Addition to the European Legal Framework Governing Mass Influx Situations?* https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4967454

Ineli-Ciger, M. (2024b). *Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation*. EU Immigration and Asylum Law and Policy. <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/>

Jaki, P. (2021). *Proposal for a Regulation on situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum*. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-instrumentalisation-in-the-field-of-migration-and-asylum>

Jolkona, A. (2023). Migrant Instrumentalisation: Facts and Fictions. *Verfassungsblog*. <https://doi.org/10.17176/20230921-223514-0>

Lavikainen, J. (2023). *Russia's hybrid operation at the Finnish border: Using migrants as a tool of influence*. <https://www.fiia.fi>

Lebrun, M., Ellingsen, T., Dumur-Laanila, H., Bujold, S., Miller, A., James, B., Akrap, G., & Mandić, J. (2024). Instrumentalized migration: avoiding the trap. *Open Research Europe*, 4, 251. <https://doi.org/10.12688/OPENRESEUROPE.18635.1>

Łubiński, P. (2022). Hybrid Warfare or Hybrid Threat – The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare – Case Study of Poland. *Polish Political Science Yearbook*, 51(3), 43–55. <https://doi.org/10.15804/ppsy202208>

Medecins Sans Frontieres. (2023, October 6). *MSF statement in response to the EU “Crisis Regulation”*. <https://www.msf.org/msf-statement-response-eu-%E2%80%99Ccrisis-regulation%E2%80%99D>

Mentzelopoulou, M. M. (2022). *Instrumentalisation in the field of migration and asylum*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739204/EPRS_BRI\(2022\)739204_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739204/EPRS_BRI(2022)739204_EN.pdf)

Nehammer, K., et al. (2021). *The letter on the adaptation of the EU legal framework to new realities*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_4907

Peers, S. (2024, April 28). *The new EU asylum laws, part 8: The ‘Crisis’ Regulation – and conclusions*. EU Law Analysis. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-8-crisis.html>

Petty, A. R. (2022). *Migrants as a Weapons System*. <https://perma.cc/G2ZR-CAC3>

Philips, S., & Border Violence Monitoring Network. (2023). *"Instrumentalisation" at the Finnish-Russian border: A race to the bottom in EU migration policy*. <https://borderviolence.eu/reports/instrumentalisation-at-the-finnish-russian-border-a-race-to-the-bottom-in-eu-migration-policy/>

Santarelli, L. (2022). *Weaponised migration in the EU: Dehumanisation of migrants for geopolitical purposes*. https://tesi.luiss.it/35979/1/645892_SANTARELLI LORENZA.pdf

Sie Dhian Ho, M., & Wijnkoop, M. (2022). *The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective and toolbox*. Clingendael Report. <https://www.clingendael.org>

Süm, E. (2022). *The instrumentalization of the Syrian refugee crisis: Asymmetrical EU-Turkey cooperation*. <https://jmn-eulen.nl/wp-content/uploads/sites/575/2022/05/WP-Series-No.-20-22-The-instrumentalization-of-the-Syrian-refugee-crisis-Elif-Sum.pdf>

Sundberg Diez, O. (2023, September 20). *EU Crisis Regulation: Securing reforms or constructing a crisis?*. Amnesty International. <https://www.amnesty.eu/news/eu-crisis-regulation-securing-reforms-or-constructing-a-crisis/>

Teitelbaum, M. S. (1984). *Immigration, Refugees, and Foreign Policy*. <https://www.jstor.org/stable/2706466>

van Dijk, T. A. (1999). *El análisis crítico del discurso*. <https://pdfs.semanticscholar.org/f8e1/1e8fe6e078174cbfe9b4f17965d08babf5bf.pdf>

9. ANNEXOS

9.1 Annex 1: Fragments d'especial interès

(4) Sense perjudici de l'adopció de les mesures preventives necessàries, no es pot excloure la possibilitat que es produeixi una situació de crisi o de força major en l'àmbit de la migració i l'asil a causa de circumstàncies que escapin al control de la Unió i dels seus Estats membres. Entre aquestes situacions excepcionals es poden incloure l'arribada massiva de nacionals de tercers països i apàtrides al territori d'un o més Estats membres, la instrumentalització dels migrants per part d'un tercer país o d'un agent no estatal hostil amb la finalitat de desestabilitzar un Estat membre o la Unió, o una situació de força major en un Estat membre. En aquestes circumstàncies, és possible que les mesures i la flexibilitat establertes en el Reglament (UE) 2024/1351 i en el Reglament (UE) 2024/1348 del Parlament Europeu i del Consell no siguin suficients per fer front a aquestes situacions excepcionals. Aquestes situacions excepcionals són diferents d'aquelles en què un Estat membre s'enfronta a una situació migratòria important a causa de l'efecte acumulat de les arribades en el seu sistema d'asil, d'acollida i de migració ben preparat, o en què està sotmès a pressió migratòria per un volum d'arribades que, tot i no arribar als nivells d'arribades massives, crea, tanmateix, obligacions desproporcionades per als seus sistemes ben preparats; situacions per a les quals el Reglament (UE) 2024/1351 estableix mesures pertinents. D'altra banda, el present Reglament s'entén sense perjudici de l'exercici de les responsabilitats que corresponen als Estats membres pel que fa al manteniment de l'ordre públic i la salvaguarda de la seguretat interior.

(14) Es podria donar una situació d'instrumentalització quan un tercer país o un agent no estatal hostil fomenti o faciliti el desplaçament de nacionals de tercers països o d'apàtrides cap a les fronteres exteriors de la Unió o cap a un

Estat membre, quan aquestes accions siguin indicatives de la intenció del tercer país o de l'agent no estatal hostil de desestabilitzar la Unió o un Estat membre, i quan aquestes accions puguin posar en perill funcions essencials d'un Estat membre, com el manteniment de l'ordre públic o la salvaguarda de la seva seguretat nacional.

(15) Les situacions en què un agent no estatal estigui implicat en actes de delinqüència organitzada, en particular de tràfic il·lícit, no s'han de considerar casos d'instrumentalització de migrants quan no hi hagi intenció de desestabilitzar la Unió o un Estat membre.

(16) L'ajuda humanitària tampoc no s'ha de considerar instrumentalització de migrants quan no hi hagi intenció de desestabilitzar la Unió o un Estat membre.

(17) Sense perjudici de les mesures aplicables segons altres àmbits d'actuació i instruments jurídics per garantir una resposta immediata i adequada a les amenaces híbrides, de conformitat amb el Dret de la Unió i les obligacions internacionals, el present Reglament se centra en les mesures específiques aplicables en l'àmbit de la migració destinades a resoldre les situacions d'instrumentalització.

(18) En una situació d'instrumentalització, els nacionals de tercers països i els apàtrides podrien sol·licitar protecció internacional a les fronteres exteriors o en una zona de trànsit d'un Estat membre, essent sovint persones detingudes en relació amb el creuament no autoritzat de la frontera exterior per terra, mar o aire, o desembarcades després d'operacions de cerca i salvament. Aquesta situació pot donar lloc, en particular, a un augment significatiu i inesperat en la càrrega de sol·licituds de protecció internacional a les fronteres exteriors. En aquest sentit, cal garantir un accés real i efectiu al procediment de protecció internacional, de conformitat amb l'article 18 de la Carta i la Convenció de Ginebra.

(19) Pel que fa a Xipre, el Reglament (CE) núm. 866/2004 del Consell estableix normes específiques aplicables a la línia que delimita les zones de la República de Xipre on el Govern exerceix un control efectiu i aquelles on no el pot exercir. Tot i que aquesta línia no constitueix una frontera exterior, una situació en què un tercer país o un agent no estatal hostil fomenti o faciliti la circulació de nacionals de tercers països o apàtrides perquè creuin aquesta línia s'ha de considerar com a instrumentalització, sempre que es compleixin la resta d'elements que defineixen la instrumentalització.

(26) Amb l'objectiu de facilitar una gestió adequada d'una situació de crisi inclosa la instrumentalització o de força major, i de garantir la previsibilitat i l'adaptació adequada de les normes pertinents sobre el procediment d'asil a aquestes situacions, inclòs el procediment fronterer d'asil, cal atorgar a la Comissió la facultat d'avaluar la situació, a petició motivada de l'Estat membre afectat, i de determinar, mitjançant una decisió d'execució, si l'Estat membre sol·licitant s'enfronta a una situació de crisi, inclosa la instrumentalització, o de força major.

(27) Les mesures de solidaritat adoptades per fer front a una situació de crisi no s'han de limitar a les establertes en el Reglament (UE) 2024/1351. Per aquest motiu, a l'hora d'avaluar la situació, la Comissió ha de tenir en compte els indicadors quantitatius i qualitatius previstos a l'article 9 d'aquest Reglament, la informació fonamentada facilitada per l'Estat membre sol·licitant i la informació recopilada d'acord amb el Reglament (UE) 2021/2303 del Parlament Europeu i del Consell i el Reglament (UE) 2019/1896 del Parlament Europeu i del Consell, així com l'informe europeu anual sobre asil i migració a què fa referència el Reglament (UE) 2024/1351. En situacions d'instrumentalització, la Comissió també ha de considerar els motius pels quals el conjunt d'instruments disponibles no és suficient per fer-hi front. La Comissió ha de recopilar informació suficient per avaluar adequadament si l'Estat membre sol·licitant s'enfronta a una situació de crisi, inclosa la

instrumentalització, o de força major, en consulta amb les agències pertinents, en particular l'Agència d'Asil de la Unió Europea (en endavant, "Agència d'Asil"), l'Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes i l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, així com amb organitzacions internacionals, especialment l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR), l'Organització Internacional per a les Migracions (OIM) i altres organitzacions pertinents.

(28) Per assolir un alt nivell de control i suport polític, així com expressar la solidaritat de la Unió, convé tenir en compte si el Consell Europeu ha reconegut que la Unió o un o diversos dels seus Estats membres s'enfronten a una situació d'instrumentalització de migrants. La instrumentalització de migrants pot posar en perill funcions essencials d'un Estat membre, com ara el manteniment de l'ordre públic o la salvaguarda de la seva seguretat nacional.

(29) Amb la finalitat de donar una resposta adequada, necessària per fer front a la situació i proporcionada a aquesta, la proposta de la Comissió ha d'indicar, quan escaigui, les excepcions específiques que els Estats membres han d'estar autoritzats a aplicar. En una situació d'instrumentalització, cal especificar clarament a quines persones objecte d'instrumentalització es podrien aplicar les excepcions pertinents. En una situació de crisi, quan sigui procedent i prèvia consulta a l'Estat membre afectat, la Comissió ha d'incloure en la seva proposta un projecte de pla de resposta solidària, indicant les mesures de solidaritat pertinents i el nivell necessari d'aquestes mesures per a la situació específica, incloent-hi la quantitat total de reubicacions, contribucions financeres o mesures alternatives de solidaritat, així com el nivell corresponent, reconeixent que els diferents tipus de solidaritat tenen el mateix valor, i respectant plenament la discrecionalitat dels Estats membres per escollir-les.

49) En una situació d'instrumentalització i amb la finalitat d'impedir que un tercer país o un agent no estatal hostil dirigeixi les seves accions cap a

nacionalitats o categories específiques de nacionals de tercers països o apàtrides, un Estat membre ha de poder establir excepcions al procediment d'asil establert en el present Reglament, en decidir, en el marc del procediment fronterer previst als articles 44 a 55 del Reglament (UE) 2024/1348, sobre el fons de totes les sol·licituds de protecció internacional. S'han de respectar els principis i garanties establerts en aquest Reglament. La decisió d'execució del Consell per la qual s'autoritzi l'Estat membre a aplicar les excepcions esmentades ha d'especificar els nacionals de tercers països o apàtrides objecte de la situació d'instrumentalització. Quan s'apliqui aquesta excepció, caldrà prestar especial atenció a determinades categories de nacionals de tercers països i apàtrides que hagin estat objecte d'instrumentalització, en particular els menors de 12 anys i els membres de la seva família, així com les persones vulnerables amb necessitats procedimentals o d'acollida especials. Per tant, cal excloure aquests grups del procediment fronterer, o bé caldrà deixar d'aplicar aquest procediment quan una avaluació individual determini que és probable que la sol·licitud sigui ben fonamentada. L'elecció entre ambdues opcions resta a discreció de l'Estat membre que sol·liciti l'aplicació d'aquesta excepció. L'opció indicada en la sol·licitud s'ha de reflectir en la decisió d'execució del Consell per la qual s'autoritzi l'aplicació d'aquesta excepció. L'ampliació de l'àmbit d'aplicació del procediment fronterer davant d'una situació d'instrumentalització no ha d'afectar els motius ni les altres normes aplicables al procediment fronterer.

Article 1:

1 (1). El present Reglament aborda, mitjançant mesures temporals, situacions excepcionals de crisi, inclosa la instrumentalització, i de força major en l'àmbit de la migració i l'asil a la Unió. Estableix mesures reforçades de solidaritat i suport basades en el Reglament (UE) 2024/1351, alhora que garanteix un repartiment equitatiu de la responsabilitat, així com normes concretes

temporals d'excepció a les establertes en els Reglaments (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1348.

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 cap a les fronteres exteriors o cap a un Estat membre, amb l'objectiu de desestabilitzar la Unió o un Estat membre, i en què aquestes accions puguin posar en perill funcions essencials d'un Estat membre, com ara el manteniment de l'ordre públic o la salvaguarda de la seva seguretat nacional. Els Estats membres podran sol·licitar autorització per aplicar les mesures enumerades als capítols III i IV, en particular quan es produeixi un augment significatiu i inesperat en la càrrega de sol·licituds de protecció internacional a les fronteres exteriors. Els Estats membres només podran aplicar les excepcions establertes en la decisió d'execució del Consell a què es fa referència a l'article 4, apartat 3, en la situació d'instrumentalització amb relació a nacionals de tercers països o apàtrides que siguin objecte d'instrumentalització i que siguin detinguts o localitzats a les immediacions de les fronteres exteriors —és a dir, les fronteres terrestres de l'Estat membre, incloses les fronteres fluvials i lacustres, les fronteres marítimes i els seus aeroports, ports fluvials, marítimes i lacustres, sempre que no siguin fronteres interiors, en relació amb el creuament no autoritzat per terra, mar o aire, o que siguin desembarcats després d'operacions de cerca i salvament o s'hagin presentat als punts de pas fronterer.

Article 2:

2(ii) la manera com l'Estat membre afronta una situació d'instrumentalització de conformitat amb l'article 1, apartat 4, lletra b), que posa en perill les seves funcions essencials, com ara el manteniment de l'ordre públic o la salvaguarda de la seva seguretat nacional.

Article 3

3(4) A l'hora d'avaluar si l'Estat membre s'enfronta a una situació d'instrumentalització, de conformitat amb l'article 1, apartat 4, lletra b), del present Reglament, la Comissió valorarà, entre altres qüestions, el següent:

- a) si un tercer país o un agent no estatal hostil facilita la circulació de nacionals de tercers països o d'apàtrides cap a la Unió;
- b) si la informació facilitada per l'Estat membre demostra adequadament que qualsevol de les accions esmentades a la lletra a) té per objectiu desestabilitzar la Unió o l'Estat membre afectat;
- c) si s'ha produït un augment significatiu i inesperat en la càrrega de sol·licituds de protecció internacional a les fronteres exteriors o a l'Estat membre afectat, en comparació amb el nombre mitjà de sol·licituds;
- d) si la resposta a les conseqüències de la situació d'instrumentalització per al sistema de migració i asil de l'Estat membre afectat no pot abordar-se de manera suficient mitjançant les mesures incloses en el conjunt d'instruments de conformitat amb l'article 6, apartat 3, del Reglament (UE) 2024/1351.

3(6)(b) si l'Estat membre s'enfronta a una situació d'instrumentalització de conformitat amb l'article 1, apartat 4, lletra b), que hagi d'afrontar-se mitjançant el recurs necessari i proporcionat a les mesures establertes en el present Reglament.

3(7) En adoptar una decisió d'execució de conformitat amb l'apartat 8 del present article, la Comissió indicarà el motiu pel qual la resposta a la situació d'instrumentalització no pot abordar-se de manera suficient mitjançant les mesures establertes en el conjunt d'instruments, de conformitat amb l'article 6, apartat 3, del Reglament (UE) 2024/1351.

Article 11(6) Com a excepció al que disposen l'article 44, apartat 1, lletra b), i l'article 53, apartat 2, lletra a), del Reglament (UE) 2024/1348, en una situació

de crisi de conformitat amb l'article 1, apartat 4, lletra b), del present Reglament, els Estats membres podran, mitjançant un procediment fronterer, decidir sobre el fons de totes les sol·licituds formulades per nacionals de tercers països o apàtrides que siguin objecte d'instrumentalització i que hagin estat registrades durant el període d'aplicació del present apartat.

9.2 Annex 2: Mesures analitzades

Article: 9 Compensacions de responsabilitat

1. Quan els compromisos de reubicació addicionals establerts en la decisió d'execució del Consell a què es refereix l'article 4, apartat 3, i els compromisos disponibles en el contingent anual de solidaritat siguin inferiors a les necessitats de reubicació determinades en aquesta decisió d'execució del Consell:

- a) els Estats membres contribuents assumiran la responsabilitat, fins al 100 % de les necessitats de reubicació determinades en el pla de resposta solidària establert en la decisió d'execució del Consell, de les sol·licituds de protecció internacional respecte de les quals s'hagi determinat la responsabilitat de l'Estat membre que s'enfronta a una situació de crisi;
- b) quan s'apliqui la lletra a) del present paràgraf i sigui necessari, els Estats membres contribuents assumiran la responsabilitat per sobre de la seva part equitativa, sense perjudici del que disposa l'article 63, apartat 7, del Reglament (UE) 2024/1351;
- c) quan s'apliquin les lletres a) i b) del present paràgraf, s'aplicarà mutatis mutandis l'article 63, apartats 6, 8 i 9, del Reglament (UE) 2024/1351. Quan s'activi la Directiva 2001/55/CE en relació amb la mateixa situació a què es refereix l'article 1, apartat 4, lletra a), i els Estats membres acordin en el

moment de l'activació no aplicar l'article 11 d'aquesta Directiva, no s'aplicaran les compensacions obligatòries en virtut del present article. Quan la decisió d'execució del Consell a què es refereix l'article 4, apartat 3, autoritzi l'Estat membre en qüestió a aplicar l'article 13, tampoc no s'aplicaran les compensacions obligatòries en virtut del present article.

2. Quan l'aplicació de l'apartat 1 del present article no sigui suficient per cobrir el 100 % de les necessitats de reubicació determinades en la decisió d'execució del Consell a què es refereix l'article 4, apartat 3, es convocarà amb caràcter d'urgència el Fòrum d'alt nivell de la UE sobre solidaritat, de conformitat amb l'article 13, apartat 4, del Reglament (UE) 2024/1351 i d'acord amb el procediment establert en l'article 57 del mateix Reglament.

3. Un Estat membre beneficiari podrà sol·licitar als altres Estats membres que, en lloc de reubicacions de conformitat amb el procediment establert a l'article 69 del Reglament (UE) 2024/1351, assumeixin la responsabilitat de l'examen de les sol·licituds de protecció internacional respecte de les quals s'hagi determinat que l'Estat membre beneficiari és responsable.

4. En cas que un Estat membre contribuent assumeixi la responsabilitat de sol·licituds per sobre de la seva part equitativa, de conformitat amb l'apartat 1, lletra b), del present article o amb l'article 13, tindrà dret a:

- a) deduir proporcionalment de la seva part equitativa, pel que fa a futures contribucions de solidaritat en el marc dels pròxims cicles anuals del Reglament (UE) 2024/1351, el nombre de sol·licituds corresponents respecte de les quals aquest Estat membre hagi contribuït per sobre de la seva part equitativa durant un període de cinc anys;
- b) deduir de la seva part equitativa, en relació amb les futures contribucions de solidaritat establertes en una decisió d'execució del Consell adoptada de conformitat amb l'article 4, apartat 3, el nombre de sol·licituds corresponents respecte de les quals aquest Estat membre hagi contribuït per sobre de la seva

part equitativa; aquesta deducció només es podrà reclamar dins d'un termini de cinc anys a partir de la data en què deixi d'estar en vigor la decisió d'execució del Consell que hagi autoritzat l'Estat membre a superar la seva part equitativa.

5. En cas que un Estat membre tingui la intenció d'acollir-se a la possibilitat establerta en l'apartat 4, ho notificarà a la Comissió. La notificació haurà d'incloure el nombre de sol·licituds la responsabilitat de les quals hagi assumit l'Estat membre per sobre de la seva part equitativa, i la reducció que proposa aplicar en el marc dels pròxims cicles anuals del Reglament (UE) 2024/1351 o durant l'execució d'una decisió d'execució del Consell adoptada d'acord amb l'article 4, apartat 3, del present Reglament. Si, en concloure l'examen de la notificació a què es refereix el primer paràgraf, la Comissió confirma que l'Estat membre en qüestió ha contribuït per sobre de la seva part equitativa, l'autoritzarà, mitjançant un acte d'execució, a deduir de la seva part equitativa el nombre de sol·licituds corresponents respecte de les quals aquest Estat membre hagi contribuït per sobre de la seva part equitativa, dins del marc dels pròxims cicles anuals del Reglament (UE) 2024/1351, o en aplicació d'una decisió d'execució del Consell adoptada de conformitat amb l'article 4, apartat 3, dins del període mencionat a l'apartat 4, lletra b), del present article, per donar suport a un altre Estat membre o quan es requereixin compensacions de responsabilitat conforme a l'apartat 1, lletra b), del present article.

6. En cas que les necessitats de solidaritat d'altres Estats membres que siguin Estats membres beneficiaris de conformitat amb els articles 58 o 59 del Reglament (UE) 2024/1351 no puguin atendre's com a resultat de l'ús que hagin fet els Estats membres que s'enfrontin a una situació de crisi dels compromisos disponibles en el contingent anual de solidaritat en virtut de l'article 4, apartat 5, lletra b), del present Reglament, es tornarà a convocar el Fòrum d'alt nivell de la UE sobre solidaritat amb caràcter d'urgència, de

conformitat amb l'article 13 del Reglament (UE) 2024/1351 i d'acord amb el procediment establert en l'article 57 d'aquest Reglament.

7. En cas que, com a resultat de les mesures necessàries per donar suport a l'Estat membre que s'enfronta a una situació de crisi incloses en la decisió d'execució del Consell a què es refereix l'article 4, apartat 3, un altre Estat membre es consideri sotmès a pressió migratòria o a una situació migratòria important en el sentit de l'article 2, punts 24 i 25 respectivament, del Reglament (UE) 2024/1351, o a una situació de crisi, aquest Estat membre podrà sol·licitar mesures de solidaritat o reduccions totals o parcials de les seves contribucions de solidaritat, de conformitat amb aquest Reglament, o bé mesures de solidaritat i suport de conformitat amb el present Reglament.

En avaluar la sol·licitud motivada de l'Estat membre a què es refereix l'article 2 del present Reglament, la Comissió, a més de la informació establerta als articles 9 i 10 del Reglament (UE) 2024/1351, també tindrà en compte si aquest Estat membre ha assumit la responsabilitat d'examinar sol·licituds de protecció internacional per sobre de la seva part equitativa.

9.3 Annex 3: Taula de freqüència Reglament

Paraula	Freqüència	Comentaris (paraules que acompanya)
UE	238	
Membre	237	Estats
Estat (s)	224 + 70	Membres
Crisis	111	situació
Consell	111	
Mesures	91	Solidaritat
Solidaritat	89	mesures
Decisió	85	
Aplicants	73	Asil
Comissió	68	
Derogació/ derogacions	65	Article,
Procediment	66	D'asil
Frontera (s)	61	Externes i control
Protecció	60	Menors, drets
Força	60	Situacions força major
Asil	57	
Major	55	Situacions
Tercer	49	País
Parlament	37	EU
Apatriada	35	Persones
Europa	31	Unió
Situacion (s)	31	Excepcionals
Instrumentalització	30	Migrants, situació

Support	28	Eu
Migració	26	Instrumentalització
Just (equitat)	25	Repartiment
Ordre	25	Públic
Apropiat	21	Mesures
Regles	21	Articles
Responsabilitat	20	Mesures
Recol·locació	21	Persones
Dret	20	Fonamentals
Arrivades/da	20	Migrants
Compartir	20	Responsabilitat
Circumstancies	17	Excepcionals
Nacional	17	Arribada nacional, seguretat
Resposta	16	Adequada, ràpida
Massa	15	Migrants
Menors	15	Protecció
Suficient	15	Mesures
Sistema	15	Sistema asil de la UE
Agencia/a	14	Organitzacions internacionals
Respecte	14	Drets, dignitat humana
Subjecte	13	Migrant, instrumentalització
Autorització	13	Consell UE
Preparació	12	Situacions
Prejudici	12	
Autoritat	12	EU
Efectiu	12	Mesures
Obligació	11	Amb l'article, Reglament
Contribució	11	

Extern	11	Fronteres
Prorrogar	11	mesures
Recomanació	11	Consell
Transferir	11	Migrants, país de la UE
Accelerar	11	Procediment fronterer
Examinar	10	Aplicacions asil
Família	10	Protección
Categories	10	Col·lectius vulnerables
Gestió	10	Migrants, arribades
Inscripcions	10	Asil
Setmanes	10	Prorrogar
Excepcional	9	Col·lectius vulnerables
Adoptar	9	Mesura
Esmena	9	Article, Reglament
Principis	9	De la UE, Dret
Garanties	9	Drets
Conseqüències	9	
Organitzacions	9	UNHCR , Organització Internacional migració,
Financera	9	Mesura solidaritat
Risc	9	Funcions essencials, manteniment del ordre i seguretat, sistema asil de UE
Detenció	9	Alternatives, es pot utilitzar ... dels aplicants
Seriós	8	Problema
Coordinador	8	Coordinador de la EU

Control	8	Fronteres,
Fonamentals	8	Dret
Modificacions	8	Reglament, Article
Duració	8	Mesures
Avaluació	7	Mesures
Assistència	7	Estats
Comú	7	Sistema d'asil
Comunitat	7	EU
Humà	7	Drets
Hostil	7	Actor no estat
Proporcionalitat	7	mesures
Essencial	6	Funcions
Manteniment	6	Ordre
Prioritzar	6	Col·lectius
Carta	6	Dret internacional, protecció drets , principis de la UE, Drets fonamentals
Cooperació	6	Organization pertinents, resiliència, mantenir...
Convenció	6	Convenció de Genova, Nacions, Dublin
Carregat	6	Sistema d'asil UE
Temporal	5	Mesures
Vulnerable	5	Col·lectius vulnerables
Adequat	5	Mesures
Beneficiaris	5	Mesures , protecció internacional
Capacitat	5	Assumir pressió migratori

Migrant	5	Subjecte de la instrumentalització
Creuament	5	Migrants
Prevenir	5	Crisis, instrumentalització
Recol·locació	5	persones, migrants
Funcions	5	Funcions estat
Notificació		Consell
Països	4	Tercers
Execució	4	Mesures
Pressió	4	Migratòria
Resiliència	4	
Reton	4	Migrants, persones, estat membre
Salvaguardar	4	Ordre, seguretat
Transferir	4	Migrants, persones
Accessible	3	Informació
Estandards humanitaris	3	Dret, Aplicar asil
Atenció	3	Col·lectius
Desestabilitzar	3	UE
Facilitar	3	Moviment
Humanitari	3	Organitzacions
Justícia	3	Drets
Sanitat	3	Persones malaltes
Llibertat	3	Drets
Violència	3	Migrants
Tortura	2	Prohibició, persones subjectes a tortura
Excepció	2	Mesures, col·lectius
Víctimes	2	Persecució

