

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**LA CARA OCULTA DEL ENFOQUE HOTSPOT:
REGULACION JURÍDICA Y GARANTÍA DE DERECHOS
EN LOS CENTROS DE DETENCIÓN DE EXTRANJEROS
EN ITALIA**

AITOR LEKANDA OÑATE

aitorlekanda@gmail.com

TUTOR: IKER BARBERO GONZALEZ

TRABAJO DE FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO

JUNIO DE 2021

RESUMEN

Este Trabajo de Fin de Grado muestra un análisis detallado de los *hotspots*, creados por la Unión Europea como herramienta para la gestión de la denominada “crisis migratoria” en los Estados miembros en primera línea, concretamente, en Italia. Sin embargo, la falta de regulación y recursos convierten la teoría de estos puntos críticos en una realidad más parecida a aquellos territorios en conflicto de los que huyen los migrantes que a Europa. El objetivo es ofrecer, por un lado, una visión organizativa de estos centros, la cual gira en torno a la coordinación interna entre los actores legitimados y las autoridades nacionales del Estado miembro y, por otro lado, una visión estructural en torno al tratamiento y práctica de los procedimientos *in situ*, realidad que soportan miles y miles de migrantes desde 2015. Por esta razón, se profundiza en dos problemáticas prácticas distintas, pero estrechamente relacionadas: los límites de la competencia de los actores intervinientes y el funcionamiento interno para los migrantes dentro de los *hotspots*.

PALABRAS CLAVE

Hotspot, agencia, Unión Europea, Italia, derechos fundamentales

THE HIDDEN SIDE OF HOTSPOTS: LEGAL REGULATION AND GUARANTEE OF RIGHTS IN THE DETENTION CENTERS FOR FOREIGNERS IN ITALY

ABSTRACT

This Final Degree Project shows a detailed analysis of the hotspots, created by the European Union as a tool for managing the denominated “migratory crisis” in front-line Member States, specifically, in Italy. However, the lack of regulation and resources turns the theory of these critical points into a reality more similar to those territories in conflict from which migrants flee than Europe. The objective is to offer, on the one hand, an organizational vision of these centres, which is about internal coordination between legitimate actors and the national authorities of the Member State and, on the other hand, a structural vision around the treatment and practice of procedures *in situ*, a reality that thousands and thousands of migrants have endured since 2015. For this reason, it delves into two different, but closely related, practical problems: the limits of the competence of the intervening actors and the internal functioning for migrants inside the hotspots.

KEYWORDS

Hotspot, agency, European Union, Italy, fundamental rights

IL LATO NASCOSTO DEGLI HOTSPOTS: NORMATIVA LEGALE E GARANZIA DEI DIRITTI NEI CENTRI DI DETENZIONE PER STRANIERI IN ITALIA

SINTESI

Questo Final Degree Project mostra un'analisi dettagliata degli hotspot, creati dall'Unione Europea come strumento per la gestione della cosiddetta “crisi migratoria” negli Stati membri in prima linea, in particolare in Italia. Tuttavia, la mancanza di regolamentazione e di risorse rende la teoria di questi punti critici una realtà più simile a quei territori in conflitto da cui fuggono i migranti che in Europa. Il obiettivo è offrire, da un lato, una visione organizzativa di questi centri, che ruota attorno al coordinamento interno tra i legittimi attori e le autorità nazionali dello Stato membro e, dall'altro, una visione strutturale attorno al trattamento e alla pratica di procedure *in situ*, una realtà che migliaia e migliaia di migranti hanno sopportato dal 2015. Per questo motivo, approfondisce due problemi pratici diversi ma strettamente correlati: i limiti delle competenze degli attori intervenienti e il funzionamento interno per i migranti negli *hotspot*.

PAROLE CHIAVE

Hotspot, agenzia, Unione Europea, Italia, diritti fondamentali

ÍNDICE

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. EL ENFOQUE DE LOS <i>HOTSPOTS</i>	11
2.1 Creación y significado de los <i>hotspots</i>	11
2.2 Funciones principales en los puntos críticos.....	13
3. LA <i>ROADMAP</i> ITALIANA	16
4. ORGANIZACIÓN: ACTORES INTERVINIENTES Y TAREAS	17
4.1 El papel de las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales	18
4.2 Las agencias de la Unión Europea en los hotspots	19
4.3 La coordinación de las agencias europeas sobre los puntos críticos.....	22
4.4 Problemática: límites de la competencia de las agencias europeas.....	25
5. ESTRUCTURA: PROCEDIMIENTO Y DERECHOS	27
5.1 El Procedimiento Operativo Estándar de los <i>hotspots</i> italianos.....	27
5.2 Derechos fundamentales de los migrantes	30
5.3 Problemática: la realidad dentro de los <i>hotspots</i>	32
6. CONCLUSIONES	35
7. BIBLIOGRAFÍA	38
8. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA	46

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)

CEDH (Convenio Europeo de Derechos Humanos)

CFREU (Charter of Fundamental Rights of the European Union)

EASO (European Asylum Support Office)

ECRE (European Council on Refugees and Exiles)

ELSJ (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia)

EUROJUST (Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal)

EUROPOL (Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial)

EURTF (European Union Regional Task Force)

FRA (Fundamental Rights Agency)

FRONTEX (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas)

JOT-Mare (Joint Operational Team Mare)

OIM (Organización Internacional para las Migraciones)

POE (Procedimiento Operativo Estándar)

TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos)

TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)

TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

TUE (Tratado de la Unión Europea)

UE (Unión Europea)

1. INTRODUCCIÓN

“Son las ocho de la tarde en Catania y entablo una conversación con Modibo, persona migrante de origen mali, de aproximadamente 23 años, que terminó en Sicilia hace 4 años y trabaja como vendedor ambulante. Me describe su largo y duro trayecto desde Mali hasta la costa libia y como es el trato con las organizaciones criminales de tráfico de personas. Todo esto, siendo Modibo menor de edad. Una vez entregada la cantidad de dinero exigida, cantidad muy superior a todo lo que él poseía, se subió a bordo de una patera junto con más migrantes irregulares superando aproximadamente en un 300% la capacidad permitida. Tras días de navegación, fueron rescatados por un buque de salvamento marítimo y trasladados a un centro de detención de migrantes en Malta. Una vez transcurrido un tiempo allí, Modibo fue reubicado a otro centro de detención en Messina y, finalmente, después de sufrir todo tipo de vejaciones fue abandonado a su suerte en la isla siciliana.”

En los últimos años, la ruta del Mediterráneo central se ha convertido en una zona de abundante movimiento para acceder a Europa, hasta llegar al punto de convertirse en la más empleada. Esta entrada irregular de migrantes y solicitantes de asilo, en su mayoría procedentes de países de África subsahariana y de África del Norte, pasa por Libia, donde embarcan rumbo a una peligrosa y temida travesía en aguas mediterráneas, y termina, desafortunadamente no siempre, en Europa. Esta necesidad humana ha derivado en el desarrollo de redes de tráfico y trata de personas en Libia¹. Según fuentes del Parlamento Europeo, en 2015 el número de solicitantes de asilo en la Unión Europea aumentó a 1,26 millones, lo que marca el comienzo de la actual crisis migratoria en el Mediterráneo, una crisis que hoy en día continúa ampliando sus cifras². Particularmente, la ruta central ha sido considerada trágica en lo que a vidas humanas respecta. La UE, con anterioridad, se ha mantenido firme en cuanto a no querer considerar este fenómeno como una crisis real, una crisis que requiere de medidas extraordinarias de alto rango. Según altos cargos

¹ United Nations (2020, May 31). More than 20.000 Migrants Have Died Crossing Mediterranean Sea Since 2014. AP NEWS. URL: <https://apnews.com/article/0f673e8410a70dd6b52e0a925848758a>

² Unión Europea. Comunicación COM(2019) 481 final de la Comisión, 16 de octubre de 2019, sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración.

Europeos, la crisis migratoria se calificará como el desafío más difícil al que se ha enfrentado la UE³.

Actualmente, a junio de 2021, han llegado 14.655 refugiados y migrantes a las costas italianas el presente año⁴, que en comparación con 2020, casi triplica números de llegada, desembarcando la mayoría en Sicilia, concretamente en Lampedusa⁵.

En 2015, ante el imparable y creciente fenómeno migratorio, tanto aquellos que consiguen pisar suelo europeo como el número de personas que desaparece o muere en el mar, la Comisión Europea consideró que debe ser una de las prioridades políticas actuales mediante la elaboración de una serie de proyectos concretos para hacer frente a este desafío⁶, entre ellos, los *hotspots*⁷. El término *hotspot* no es un nuevo término en el vocabulario europeo, la palabra ya había sido usada para hacer referencia a distintos lugares denominados como puntos críticos. La Comisión Europea, en aras de formalizar estos puntos de recepción, sugirió implantar procedimientos de conformidad con la Directiva 2013/32/UE⁸ y la Directiva 2008/115/UE⁹ lo que, en principio, debería permitir garantías procesales y una suavización de las condiciones de acogida y detención¹⁰. Esta vez, la estrategia gira en torno al ejercicio de contención de migrantes, presentado como un sistema complejo y flexible cuyo fin es la gestión de los migrantes hacia, a través y fuera del espacio europeo. La contención adquiere un significado de interrupción de la

³ CASTELLI GATTINARA, PIETRO “The ‘refugee crisis’ in Italy as a crisis of legitimacy”, *Contemporary Italian Politics*, 2017.

⁴ Operational Data Portal (2021, May 31). *Mediterranean situation*. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

⁵ UNHCR (2021, April). *Italy. Sea arrivals dashboard*.

⁶ PANEBIANCO, STEFANIA (October 2019) “The Mediterranean migration crisis: humanitarian practices and migration governance in Italy”, *Contemporary Italian Politics*, 11(4), pp. 1-15.

⁷ Hotspots: centros de detención de extranjeros, también denominados puntos calientes o puntos críticos.

⁸ Unión Europea. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L 180/60, 29 de junio de 2013.

⁹ Unión Europea. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial de la Unión Europea L 348/98 , 24 de diciembre de 2008.

¹⁰ CAMPESI, GIUSEPPE (2020) “8. Normalising ‘The Hotspot approach?’ An analysis of the Commission’s most recent proposals”, 20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice, European University Institute, Florence, Italy, pp. 96-104.

movilidad, fijación espacial y de suspensión temporal que se generan a través de medidas de encierro¹¹.

Estos puntos críticos sirven de centros para la identificación y registro de inmigrantes. El punto de vista organizativo se plasma en una representación de trabajo en equipo por parte de las Fuerzas y cuerpos de seguridad de Italia y Grecia¹², el personal sanitario y las organizaciones internacionales y no gubernamentales en estrecha cooperación con las agencias de apoyo de la Unión Europea con el fin de garantizar una gestión procesal, estandarizada y eficiente. Estructuralmente, se considera un área designada, normalmente, a un lugar próximo a desembarcos donde, en el menor tiempo posible y bajo el marco jurídico de regulación italiano, las personas que llegan quedan sujetas a los *hotspots* y a sus procedimientos¹³. No obstante, analizándolo con mayor profundidad, los *hotspots* conforman una infraestructura para el encierro temporal de migrantes y que, al mismo tiempo, son identificados, etiquetados y divididos bajo criterios de exclusión de las prácticas gubernamentales¹⁴. Ha llegado a un punto en el que la extensión de uso de las medidas cautelares para mantener a los migrantes bajo estrecha vigilancia supera los límites permitidos. ¿Por qué? Por haber sido señalados como personas peligrosas¹⁵.

Por ello, urge la necesidad de actualizar su regulación, conjuntamente y teniendo en cuenta aspectos comunitarios y nacionales¹⁶, y esto se debe, en gran parte, a su cuestionada y débil base jurídica la cual ha desencadenado confusión acerca de la

¹¹ TAZZIOLI, M. & GARELLI, G. (2020) Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe, *Environment and Planning D: Society and Space*, 38 (6), pp. 1009-1027.

¹² Aunque no cuenten con la consideración oficial de *hotspot* según las autoridades europeas, existen otros centros similares de detención en otros países mediterráneos como España o Malta.

BARBERO, IKER (2021) “Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de gestión migratorio: Situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías.” *Derechos y Libertades*, volumen 45.

¹³ VALLE GALVEZ, ALEJANDRO “Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre ‘extraterritorialidad’, ‘desterritorialidad’ y ‘externalización’ de controles y flujos migratorios”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 2, Universidad de Cádiz, 2020, pp. 178-181.

¹⁴ TAZZIOLI, M. & GARELLI, G. “Containment beyond detention: The hotspot... op., cit., pp. 1023-1024.

¹⁵ CAMPESI, GIUSEPPE (2014) “Inmigrant Detention and the Double Logic of Securitization in Italy”, *The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention*, Routledge, London, p. 145-165.

¹⁶ PAINTER, J., PAPADA, E., PAPUTSI, A. & VRADIS, A. (September 2017) “Hotspot politics-or, when the EU state gets real”, *Political Geography*, Vol. 60, p. 259-260.

verdadera naturaleza de este instrumento¹⁷. Un punto de acceso, y más aun de esas magnitudes, siempre es un espacio de desorden donde se necesita una intervención focalizada. A pesar de contar con procedimientos considerados como excepción y caracterizados por su urgencia y su presión desproporcionada, implican una flexibilidad y una rearticulación física fronteriza.

Grecia e Italia son los únicos Estados miembros en los que se implantaron los *hotspots* como tal. Concretamente, en Grecia existen cinco *hotspots*, en las islas de Chios, Kos, Leros, Lesbos y Samos, con una capacidad total de 6.338 plazas. En Italia existen cinco *hotspots* fijos: tres en Sicilia (Messina, Trapani y Pozzallo), uno en la región de Apulia (Taranto) y otro en la isla de Lampedusa. Sin embargo, debido al significativo aumento de llegadas, se han ido habilitando *hotspots* móviles en otros puertos italianos como el de Augusta en Sicilia, creando un total de 1.850 plazas aproximadamente. Ante la mencionada presión migratoria, también hay un listado de puertos italianos que funcionan como *hotspot*: Brindisi, Cagliari, Catania, Catanzaro, Cosenza, Crotona, Lecce, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Salerno, Siracusa, Sassari y Vibo Valentia¹⁸.

Hotspots en Grecia e Italia



Fuente: Agencia Europea de Derechos Fundamentales¹⁹.

¹⁷ BENVENUTI, M. (2018) “Gli Hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*. 2, p 1-37.

¹⁸ European Union. Briefing of the European Parliamentary Research Service, June 2018, Hotspots at EU external borders State of play.

¹⁹ European Union. Briefing of the European Parliamentary...op., cit. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf)

Según AIDA (Asylum Information Database), en 2016, se llevaron a cabo 45.376 internamientos en los *hotspots*, en 2017 31.287, en el año 2018 ingresaron 13.777 migrantes y en 2019 7.757. En cuanto a las tres principales nacionalidades, se encuentran Túnez, Costa de Marfil y Bangladesh²⁰. No obstante, en el año 2020, llegaron 34.154 personas de manera irregular a las costas italianas, 4.631 de ellas menores no acompañados y, como consecuencia de la pandemia, el país transalpino declaró que no iban a permitir la entrada de embarcaciones. En diciembre de ese mismo año, el Parlamento italiano, mediante la modificación de los denominados decretos de seguridad promulgados en 2018 y 2019 con la Ley 173/2020, reinstauró la protección humanitaria²¹.

Comienzo de la operación y capacidad de los hotspots en Italia

	Comienzo	Capacidad total
<i>Taranto</i>	Febrero de 2016	400
		Cerrado temporalmente en marzo de 2018
<i>Trapani</i>	Diciembre de 2015	400
<i>Messina</i>	Septiembre de 2017	250
<i>Pozzallo</i>	Enero de 2016	300
<i>Lampedusa</i>	Octubre de 2015	500
		Actividades limitadas desde marzo de 2018
<i>Capacidad total</i>		1850

Fuente: Comisión Europea, diciembre de 2017²².

El objeto de este trabajo analiza cual es el alcance de las competencias de cada actor dentro de los *hotspots*, y si existen extralimitaciones, y cuál es la teoría y la práctica del procedimiento existente para los migrantes dentro de estos dispositivos de llegada. Parto

²⁰ European Council on Refugees and Exiles (last updated, 3 June 2021). Country Report Italy: Hotspots. URL: https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/hotspots/#_ftn7

²¹ Amnistía Internacional (2021). URL: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/italia/>

²² European Union. Briefing of the European Parliamentary... op., cit. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf)

de la hipótesis de que no existe una regulación jurídica en sentido estricto sobre los *hotspots* y de que sus bases tanto en la legislación italiana como en la europea no son lo claras y completas que deberían ser²³, lo que consecuentemente convierte las relaciones entre las autoridades italianas y las agencias de la UE en una situación de incertidumbre²⁴. Este enfoque de estos centros también ha sido objeto de críticas, en especial, por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo²⁵.

Gracias a mi estancia de diez meses en Catania (Sicilia) durante el curso 2019/2020, he podido profundizar en mayor grado en el funcionamiento de estos centros italianos y en el contexto en el que se ha visto sumergido Italia, antes y después de la creación de éstos, mediante una metodología más personal y visible. Unido a esto y gracias mi tutor, conseguí contactar con expertos italianos en la materia como Giacomo Donadio (miembro de la organización Carovane Migranti) o Silvia Di Meo (miembro de la Rete Antirazzista Catanese), quienes me han proporcionado información bibliográfica y descripción de la problemática social y jurídica de gran utilidad para la realización de este trabajo. Finalmente, como para cualquier estudio jurídico con análisis de la realidad social de manera empírica, además de analizar la legislación italiana y comunitaria mayormente, he tenido la oportunidad de visitar, sin llegar a entrar a su interior, el *hotspot* de Messina, al norte de Sicilia, y de conocer experiencias migratorias relatadas de primera mano por personas de origen africano de variadas edades que pasaron por estos centros. La mayoría sobrevive en condiciones precarias y sin la más mínima atención por parte del gobierno italiano.

2. EL ENFOQUE DE LOS *HOTSPOTS*

2.1 Creación y significado de los *hotspots*

La Agenda Europea de Migración, adoptada en mayo de 2015, sugirió la implantación de unos “mecanismos de emergencia de apoyo a los Estados”, denominados *hotspots*, con el

²³ CASOLARI, FEDERICO “The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blindspot for International Responsibility?”, *Italian Yearbook of International Law*, n.º 25, Brill – Nijhoff, pp. 109-134.

²⁴ THYM, DANIEL “The ‘refugee crisis’ as a challenge of legal design and institutional legitimacy”, *Common Market Law Review* 53(6), December 2016, pp. 1545-1573.

²⁵ European Union. Update of the 2016 Opinion 3/2019 of the European Union Agency for Fundamental Rights, 4 March 2019, on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy.

fin de enfrentarse a mayores presiones migratorias²⁶. Se trata de puntos de coordinación para gestionar los flujos migratorios mediante una serie de funciones, basadas en el artículo 7 de la Decisión 2015/1523²⁷, englobando tareas de apoyo de registro, de toma de huellas dactilares e identificación de personas solicitantes de asilo, así como de determinación de aquellas personas consideradas susceptibles de expulsión²⁸. Los flujos migratorios en las fronteras de la UE, generalmente, están caracterizados por ser flujos mixtos de solicitantes de asilo y migrantes económicos, además de por las cada vez más organizadas redes de tráfico de migrantes²⁹. Estas redes, que suponen un grave problema y lleva años en el punto de mira de las políticas de migración de la UE, llevan a cabo un alto porcentaje de los peligrosos viajes bien por mar, bien por tierra y tanto en las fronteras exteriores como interiores, a través de los Estados miembros de la UE, en los que transportan migrantes en condiciones que sobrepasan los límites de la integridad y dignidad humana³⁰. La UE en 2016 trató de avanzar en la eliminación de ese problema creando el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Aun así, según Vincent Cochetel “ACNUR pide urgentemente a los Estados y a las autoridades responsables que adopten todas las medidas necesarias para dismantelar las redes de traficantes de personas. Para salvar vidas en el mar, es imperativo que se adopten las medidas necesarias y urgentes para someter a quienes buscan una ganancia de la explotación de seres humanos vulnerables ante la justicia”³¹, por lo que, aún, queda un largo camino por recorrer.

El artículo 2 del Reglamento 2016/1624 define un *hotspot* como “una zona en la que el Estado miembro de acogida, la Comisión, los organismos de la Unión competentes y los Estados miembros participantes cooperan con el objeto de gestionar un reto migratorio

²⁶ Unión Europea. Comunicación COM (2015) 240 final de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, 2015, Una Agenda Europea de Migración, pp. 3 y 7.

²⁷ Unión Europea. Decisión (UE) del Consejo de Europa, 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Diario Oficial de la Unión Europea L 248/80, 24 de noviembre de 2015.

²⁸ European Union. European Commission, May 2016, The hotspot approach to managing exceptional migratory flows.

²⁹ Joint Europol-INTERPOL, 17 May 2016, Report Executive, Migrant Smuggling Networks.

³⁰ Europol, February 2016, Public information, Migrant smuggling in the EU.

³¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2018, *Travesías desesperadas: Refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas*. URL: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>

desproporcionado, existente y potencial, caracterizado por un aumento significativo del número de migrantes que llegan a las fronteras exteriores”³². El principal objetivo de los *hotspots* es proporcionar una plataforma para que las Agencias actúen rápida, conjunta e integradamente. De esta forma, cuando los flujos migratorios constantes en los Estados miembros que se encuentran en primera línea y que ejercen una presión desproporcionada en sus fronteras exteriores conllevan una crisis, el Estado miembro en cuestión cuenta con el apoyo y asistencia que mejor se ajuste a sus necesidades y, dependiendo de la evolución de la situación, durante el tiempo que sea necesario. Se trata de un instrumento flexible, diseñado para adecuarse y aplicarse de forma personalizada en aquellos puntos geográficos en riesgo³³.

Los *hotspots* deben activarse a petición de un Estado miembro. El Estado solicitante debe presentar su propuesta ante la Comisión Europea y las correspondientes agencias explicando detalladamente cuáles son sus necesidades (puede darse el caso de que esas necesidades se puedan cubrir con una financiación de emergencia) y, una vez puesto en su conocimiento, las agencias evaluarán y buscarán una solución con la mayor brevedad posible, siempre bajo la coordinación general de la Comisión. Esta herramienta trata de buscar una planificación eficaz y controlada de la situación, evitando así posibles contradicciones o desperdicio de esfuerzos³⁴.

2.2 Funciones principales en los puntos críticos

Los *hotspots* proporcionarán un apoyo específico acorde a las funciones necesarias de cada situación, tanto en frontera marítima como terrestre del Estado miembro en cuestión. De acuerdo con el artículo 67.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), “la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante, (...) medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes”³⁵.

³² Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y Consejo, 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas..., op., cit. Art. 2.

³³ European Union. European Commission, 15 July 2015, Explanatory note on the “Hotspot” approach, pp. 2-3.

³⁴ European Union. European Commission, 15 July 2015, Explanatory note...op., cit., p. 3.

³⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, op., cit. Art. 67.3.

Entre sus funciones más destacadas se mencionan, primero, el registro y control de migrantes irregulares por parte de la conocida Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA o EASO, en sus siglas en inglés) y Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) para determinar su identidad y nacionalidad, y búsqueda de información, cuando proceda, sobre el proceso de asilo³⁶.

Se realizará la toma de huellas dactilares y el registro en EURODAC de mano de las autoridades de los Estados miembros, y tras la pertinente solicitud a la UE, también de las agencias y equipos de expertos especializados³⁷. Durante esta etapa, cada individuo se somete a una primera entrevista de selección donde se pueden distinguir las categorías de personas que deseen solicitar asilo, cuyos actores son las autoridades nacionales competentes con el apoyo de la EASO, personas que pueden ser devueltas de inmediato mediante los procedimientos para la devolución inmediata, cuyos actores son las autoridades nacionales competentes con el apoyo de FRONTEX y, por último, personas en dudosa situación sujetas a control de las autoridades nacionales competentes, prestando especial atención a los grupos más vulnerables, incluidos niñas y niños y, en particular, a aquellos no acompañados necesitados de una protección específica.

Otra es la elaboración de informes con el apoyo de FRONTEX sobre los migrantes y las rutas, el modus operandi y recopilación de información, incluyendo los movimientos secundarios con el fin de contribuir en la investigación de las redes de tráfico ilícito. En relación con estos informes, Europol asume el papel protagonista a la hora de ofrecer el primer apoyo al Estado miembro que se encuentre amenazado por alguna irregularidad.

La intensificación de las investigaciones y el intercambio de información en torno a este tránsito irregular y estancia dentro de la UE también forma parte de otro tipo de apoyo

³⁶ European Union. European Commission, 15 July 2015, Explanatory note... op., cit., pp. 4-6.

³⁷ Unión Europea. Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y Consejo, 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a 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, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Diario de la Unión Europea L 180/1, 29 de junio de 2013.

operativo que brindan los *hotspots*. Aquí, el Estado miembro de acogida, los fiscales nacionales y las autoridades judiciales en concreto, y Europol o Eurojust son quienes se encargan de ello.

Y entre otras, el apoyo al asilo y la ayuda con el registro de los solicitantes de asilo con su posterior preparación del caso por los equipos de la EASO, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), centrándose en personas con clara necesidad de protección internacional, y a su vez, la coordinación del retorno de migrantes que no cumplen con los requisitos para permanecer en la Unión Europea mediante la asistencia previa al retorno por parte del Estado miembro involucrado con o sin ayuda de algún otro y el apoyo de FRONTEX³⁸. Por ello, para su actividad funcional en los *hotspots* y como afirma D. Fernández, “las agencias europeas en el ELSJ³⁹ han desarrollado un marco de cooperación tanto bilateral como multilateral con el objetivo de apoyar a los Estados miembros de forma más efectiva en la gestión de las fronteras exteriores de la UE, la recepción de solicitudes de asilo y protección internacional”⁴⁰, y conforman una estructura cuya finalidad reside en la implementación de un régimen de reubicación basado en el tercer apartado del artículo 78 del TFUE, y de modo paralelo, en la lucha para tratar de eliminar el contrabando de seres humanos.

En el cumplimiento de estas funciones surgen dos problemas. Primero, la falta de claridad y determinación debidamente señalada de las competencias de cada agencia en contraposición al resto de actores suponen un ejercicio irregular de las actividades que puede alterar la compenetración entre ellas. Y, segundo, en relación con la anterior problemática, la falta de transparencia y regulación ocasiona por ende un tratamiento procedimental deficiente y que incluso supera los límites de la dignidad humana⁴¹.

³⁸ TSOURDI, LILIAN (26 Enero 2017). *EU Immigration and Asylum Law and Policy. Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration?*. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>

³⁹ Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

⁴⁰ FERNÁNDEZ ROJO, DAVID “Hotspots approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”... op., cit., p.109.

⁴¹ FERNÁNDEZ ROJO, DAVID (2018) “Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, pp. 1013-1056.

3. LA ROADMAP ITALIANA

Ante la postulación de la opinión pública tras una serie de naufragios de embarcaciones con migrantes irregulares a bordo durante el 2015 en el Mediterráneo, se celebró con carácter urgente una reunión entre los máximos dirigentes de la UE con el fin aplicar medidas y buscar soluciones⁴². Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 del Reglamento EBCG (*European Border and Coast Guard*), tras concretar los puntos críticos, el Estado miembro de acogida debe presentar a la Comisión una hoja de ruta detallando su ubicación y recursos disponibles⁴³. De esta forma y ante un claro y grave grado de incapacidad, en ese mismo año, la Comisión Europea solicitó esta elaboración por parte de Italia en la que se indiquen las medidas para mejorar la capacidad, la calidad y eficiencia del sistema italiano en materia de asilo, primera recepción y repatriaciones, y medidas para la implementación de las Decisiones. Esta hoja de ruta debe estar basada en la plantilla elaborada por la Comisión y redactada junto con las agencias de la UE y organismos internacionales⁴⁴.

Para asegurar la necesaria coordinación operativa entre los diferentes actores se establecen grupos de trabajo EURTF, con su propio reglamento, situándolo, en este caso, en Catania (Sicilia). En consecuencia, el gobierno italiano publicó ese mismo año un *roadmap* o, lo que es lo mismo, hoja de ruta con la intención de canalizar los desembarcos en los cuales se llevará a cabo un examen preliminar sanitario, una pre-identificación, el registro de la entrada en Italia, así como un proceso de toma de huellas dactilares y de fotografía de la persona para su identificación⁴⁵.

⁴² PRIETO, BEATRIZ (4 de marzo de 2016). *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*. URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados

⁴³ Italia. Ministero dell'Interno di Italia, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, oggetto: Decisione Consiglio Europeo n. 1523, 14 settembre 2015 e n. 1601, 22 settembre 2015, per istuire misure temporanee nel settore della protezione a beneficio dell'Italia.

⁴⁴ European Union. Commission Staff Working Document SWD(2017) 327 final of the European Commission, 15 November 2017, Best practices on the implementation of the hotspot approach. Accompanyin the document, Progress report on the European Agenda on Migration COM(2017) 669 final of the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 2017.

⁴⁵ Italia. Roadmap italiana del Ministero dell'Interno di Italia, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, 28 settembre 2015.

Una vez se ingresa en el *hotspot*, el procedimiento operativo estándar juega un papel fundamental de cara al funcionamiento de estos puntos críticos, por lo que toma la forma de acto legal dependiendo, al mismo tiempo, de los requisitos constitucionales del Estado miembro de acogida. La eficiencia de esta herramienta reside en la distribución de tareas y responsabilidades entre las partes. A nivel central, el Estado miembro anfitrión debe designar un único organismo con la potestad para regular todos los aspectos de las operaciones en los *hotspots*. A nivel local, en el momento de presentar el *roadmap*, debe nombrarse a un responsable sobre el área concreta del *hotspot* y de sus operaciones. Por otro lado, la Comisión, las agencias de la UE y las Organizaciones Internacionales relevantes deben designar cada una otro responsable y, finalmente, el Estado miembro de acogida debe conceder a éstas últimas el acceso a los *hotspots*, que además de ocuparse de la seguridad y protección del personal y los migrantes, toma las medidas preventivas necesarias para garantizar el orden público de la zona haciendo uso de las fuerzas policiales, por ejemplo, control de entradas y salidas, evacuaciones o planes de seguridad.

4. ORGANIZACIÓN: ACTORES INTERVINIENTES Y TAREAS

La crisis migratoria es un desafío al que no debe hacer frente únicamente el Estado miembro en cuestión, es un desafío que se debe afrontar mediante un impulso conjunto de esfera internacional, naturalmente, en estrecha colaboración con el Estado miembro de acogida⁴⁶. Por ello, todo esto tiene que verse reflejado en los *hotspots*, zona crítica en lo que a la crisis migratoria compete, de una forma en la que tanto las autoridades nacionales como las agencias europeas y las organizaciones internacionales trabajen multilateralmente. La mayor prioridad es conseguir una cooperación efectiva sustentada en un único cuerpo que afiance una política migratoria, de asilo y de gestión fronteriza de la Unión Europea⁴⁷.

⁴⁶ ARAGUÁS CEREZO, MIKEL (diciembre de 2019) “Política europea y migraciones; la necesidad de un enfoque de derechos humanos de cuarta generación frente a la mirada securitaria”, *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 18, pp. 216-229.

⁴⁷ FERNÁNDEZ ROJO, DAVID “Los hotspots: expansión de las tareas...op.,cit.

4.1 El papel de las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales

En cuanto a las autoridades nacionales, hacen referencia a las fuerzas policiales del Estado y su objetivo principal es aportar orden y seguridad a la gestión del flujo de migrantes durante todas las fases posteriores al desembarco, identificando la condición jurídica apropiada y aplicando el tratamiento consecuente. La labor de la Policía Forense cuenta con una relevancia especial enfocada en asuntos de investigación⁴⁸.

En lo que respecta a las organizaciones internacionales, destacan dos: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones.

ACNUR tiene asignada la tarea de orientar y coordinar protección internacional y asistencia material a nivel mundial a refugiados, apátridas y resto de personas que entran dentro de su competencia, como pueden ser menores no acompañados⁴⁹. En Italia, ACNUR es competente, junto a las autoridades nacionales de Italia, en todas las áreas relevantes para el asilo, incluida la determinación de la condición de refugiado y protección subsidiaria⁵⁰. Tras la adopción del sistema de los *hotspots*, la ACNUR fue nombrada, en el *roadmap* italiano, encargada de llevar a cabo la búsqueda de información precisa y específica para los beneficiarios del derecho de asilo. Ostenta un papel fundamental en la orientación de las decisiones de las políticas europeas formulando peticiones ajustadas a los exámenes realizados sobre los puntos más conflictivos⁵¹.

La OIM respeta el principio de una ordenada y gestionada migración en favor de los migrantes y de la sociedad en su conjunto. Para ello, brinda apoyo a los mecanismos de solidaridad internacional a través de asistencia humanitaria y ayuda a mejorar la comprensión de los problemas de migración, fomentando y facilitando el desarrollo económico social a través de la migración y defendiendo el principio de la dignidad

⁴⁸ Italia. Standard Operating Procedures Applicable to Italian... op., cit., p. 20.

⁴⁹ Naciones Unidas. XI Resolución 428 (V) Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1950, Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

⁵⁰ Amnistía Internacional. *Personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes*.

URL: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>

⁵¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2011, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

humana y el bienestar de los migrantes⁵². Trabaja en los puntos calientes ofreciendo información legal a migrantes que llegan por vía marítima, identificando los grupos de personas vulnerables e impulsando el seguimiento de las condiciones de acogida de migrantes. La OIM cuenta con herramientas específicas y equipos organizados para la identificación de víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, y, además de la logística relacionada con los movimientos migratorios, se ocupa de implementar orientación cultural de cara a las expectativas de futuro de los migrantes. En Italia, la OIM apoya al gobierno italiano con los programas de reasentamiento y reubicación⁵³.

4.2 Las agencias de la Unión Europea en los hotspots

Las agencias FRONTEX, EASO, Europol y Eurojust ofrecen asistencia directa a los Estados miembros bajo su respectiva normativa en ámbitos como la gestión de fronteras exteriores, la tramitación de las solicitudes de protección internacional y la lucha contra las organizaciones criminales organizadas que facilitan la migración irregular. El Reglamento de FRONTEX y EASO constituye a éstas como un cuerpo técnico y operativo de apoyo a los Estados miembros cuyos sistemas de asilo o gestión de fronteras se vean superadas por la presión ejercida por las desproporcionadas olas migratorias⁵⁴. La experiencia de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) y su asesoramiento acerca de cómo abordar el delicado tema de los derechos fundamentales se encuentra disponible para cualquier Estado miembro de la UE⁵⁵.

FRONTEX, como agencia europea operativa, entiende que el *hotspot* es un segmento fronterizo o una región sometida a una presión migratoria excepcional y flujos mixtos que requieren intervención de refuerzo bajo dirección de *EU Regional Task Force* (EURTF). FRONTEX tiene como objetivo mejorar aún más el impacto de las actividades operativas a través de la noción IBM (*Integrated Border Management*), la cual dota a esta agencia

⁵² Naciones Unidas (2017). La Constitución y otros textos fundamentales de la Organización Internacional para las Migraciones.

⁵³ VALLE GALVEZ, ALEJANDRO “*Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras...op., cit.*”

⁵⁴ European Union. European Commission, 15 July 2015, Explanatory... op., cit., pp. 4, 5 y 6.

⁵⁵ Unión Europea. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_es

con un diseño polivalente⁵⁶. Así, los *hotspots* ofrecen una gran oportunidad para poner en práctica esa noción de Gestión Integrada de Fronteras y refuerzan la cooperación interinstitucional en las fronteras exteriores de la UE⁵⁷. Ésta actúa bajo previa solicitud del Estado miembro en cuestión, mediante operaciones e intervenciones rápidas, lo que le convierte en una herramienta de apoyo en el momento de hacer frente a las presiones migratorias. FRONTEX apoya a los Estados miembros en los procedimientos de identificación mediante cribado. Hay que añadir que FRONTEX ofrece productos y servicios en un contexto relacionado con, por ejemplo, el seguimiento del tráfico de embarcaciones o los análisis de buques de interés. Además, la agencia recopila información para su propio análisis y apoya a las autoridades competentes de los Estados miembros para abordar puntos de la investigación mediante entrevistas informativas sobre rutas y planes de actuación. FRONTEX, en el caso de Italia, lidera y coopera la operación “Themis”, puesta en marcha en 2018 en sustitución de la operación “Tritón” (2014-2018), la cual trata de controlar las fronteras de la ruta central del Mediterráneo, haciendo especial hincapié en las labores de búsqueda y salvamento⁵⁸. En lo que al equipo de información de FRONTEX y sus unidades de análisis concierne, durante la primera toma de contacto con las embarcaciones, requiere de un informe preliminar efectuado por el buque que se encargue del rescate con la recopilación y análisis de los efectos personales de las personas que allí se encuentren y del resto de material de apoyo útil, puesto que según el artículo del Reglamento de la UE n.º 1052/2013, FRONTEX definirá y mantendrá un marco de inteligencia pre-fronterizo para asegurar que los centros nacionales de coordinación cuenten con una oportuna, veraz y eficaz información⁵⁹. En definitiva, el rol de FRONTEX se basa, resumidamente, en las siguientes funciones: identificación de las personas necesitadas de protección internacional, su efectivo registro, controles de seguridad en su más amplio sentido y la asistencia en materia de

⁵⁶ QUINDIMIL LÓPEZ, JORGE ANTONIO (2012) “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las Fronteras Marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, Madrid, pp. 70-73.

⁵⁷ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, RAFAEL PEDRO (6 de febrero de 2017) “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol.32, Universidad de Navarra, Pamplona, pp. 75-502.

⁵⁸ Unión Europea. Comunicación COM(2018) 301 final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo de Europa y al Consejo, 16 de mayo de 2018, informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración.

⁵⁹ Unión Europea. *Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es

repatriación para aquellos solicitantes cuya solicitud ha sido denegada o que directamente no tiene derecho a permanecer en el Estado miembro de acogida.

La EASO proporciona apoyo operativo eficiente a nivel nacional, entre otras cosas, mediante el despliegue de equipos de expertos para colaborar con el proceso de asilo y para analizar las solicitudes de asilo que están siendo examinadas por las autoridades competentes, particularmente, cuando el nivel de acumulación sobrepasa la capacidad de éstas últimas⁶⁰. Otra tarea de vital importancia es el de informar a los recién llegados sobre el procedimiento de reubicación y asilo junto con ACNUR⁶¹. Gracias a esta información los solicitantes son asesorados acerca de todos los detalles de las solicitudes para, así, hacer frente a los exámenes de solicitud por parte de las autoridades nacionales con el conocimiento necesario⁶².

Europol facilita in situ intercambios de información, experiencia y análisis estratégico y operativo relacionado con el tráfico ilícito organizado de migrantes con el fin de prevenir la delincuencia y terrorismo internacional⁶³. También lo hace junto con el *Joint Operational Team Mare* (JOT Mare), creado en marzo de 2015, para recopilar datos y abordar la delincuencia organizada. Este despliegue de JOT Mare cuenta con tres propósitos: optimizar la información y relaciones entre agencias para combatir grupos criminales, establecer un acceso directo de dicha información y aumentar las operaciones de investigación coordinadas haciendo uso de la consecución de los anteriores propósitos. Gracias a su marco legal, a su capacidad analítica y su red de conexión, Europol ofrece un valor añadido importante en lo que respecta a la aplicación de la ley y la seguridad de los Estados miembros. La capacidad y las bases de datos de esta agencia son el elemento esencial para ayudar en las actividades de investigación italianas en la lucha contra el tráfico que facilita la entrada ilegal de migrantes y los movimientos secundarios dentro

⁶⁰ Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y Consejo, 19 de mayo de 2010, por el que crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Diario Oficial de la Unión Europea L132/11, 29 de mayo de 2010.

⁶¹ European Union. Hotspot - Relocation Operating Plan to Italy, EASO/COS/2015/945 IT/2015, 12 December 2015.

⁶² European Union. Single Programming Document: Multiannual Programming 2017-2019 and Work Programme 2017, 12 December 2016, p. 10.

⁶³ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y Consejo, 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol). Diario Oficial de la Unión Europea L 135, 24 de mayo de 2016.

de las fronteras exteriores de la Unión Europea⁶⁴. Todas sus herramientas operativas deben estar disponibles en los *hotspots* italianos para hacer frente a la inmigración irregular para identificar amenazas y redes vinculadas con el terrorismo. El procesamiento de datos de Europol queda reflejado en el Analysis Work Files (AWF) dependiendo de su relevancia y queda a mano de cualquier Estado miembro que lo necesite, ya sea desde sus oficinas ya sea desde el terreno.

Eurojust, por su parte, respalda y refuerza la coordinación y cooperación entre las autoridades de investigación en conexión con delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros. Colabora con la ejecución de las órdenes de detención europeas, con solicitudes de asistencia judicial y con asesoramiento jurisdiccional, además de facilitar el enjuiciamiento rápido de las redes criminales⁶⁵.

4.3 La coordinación de las agencias europeas sobre los puntos críticos

Con la introducción de los *hotspot* por parte de la Agencia Europea de Migración en 2015 se ha reforzado la cooperación multilateral de sus actores y, por esta razón, las agencias han obtenido la llave para una coordinación operativa con el Estado miembro de acogida⁶⁶. Ésta recae sobre un grupo operativo de la UE, EURTF, responsable de la coordinación general del trabajo de las diferentes secciones de expertos involucrados en los *hotspots* y los intercambios de información entre ellos. Es muy importante que EURTF albergue un personal mínimo de todas las agencias (FRONTEX, EASO, Europol y Eurojust), así como de las autoridades nacionales.

Especialmente, la Agenda de la Migración determina que en los recién proyectados puntos críticos “la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), FRONTEX y Europol trabajarán sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes” y continúa detallando que “los solicitantes de asilo serán inmediatamente

⁶⁴ BLASI CASAGRAN, C. (2018) “El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humano”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, pp. 333-357.

⁶⁵ Unión Europea. Comunicación COM(2015) 490 final de la Comisión, 23 de septiembre de 2015, Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración, anexo 2.

⁶⁶ MARTÍNEZ, JUAN MANUEL (2017) “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid.

canalizados a un procedimiento de asilo en el que los equipos de apoyo de la EASO ayudarán a tramitar lo más rápidamente posible los casos de asilo”. Finalmente, añade que “para las personas que no necesitan protección, FRONTEX ayudará a los Estados miembros coordinando el retorno de los migrantes irregulares. Europol y Eurojust ayudarán al Estado miembro de acogida en sus investigaciones con vistas al desmantelamiento de las redes de tráfico y trata de seres humanos”⁶⁷. Esta cooperación multilateral en los *hotspots* pretende hacer frente a la previsible fragmentación, duplicación y superposición que surge al desarrollarse tareas en materias tan interrelacionadas. Ante esto existen tres opciones: no cooperar, cooperar o fusionar las agencias implicadas. Ahora bien, debido a la inexistencia de un marco normativo que delimite las funciones de cada agencia y su autonomía, tendrán que competir para afianzar su influencia e independencia sobre el ámbito material, lo que deriva en una coordinación informal y flexible⁶⁸. De este modo, la cooperación coordinada entre las agencias ha ido mejorando, pasando de intercambiarse simple información a actuar realmente coordinados en prácticamente todos los ámbitos.

El Consejo Europeo subraya que cada agencia debe centrarse en trasponer y armonizar los instrumentos legales y las medidas adoptadas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea (ELSJ⁶⁹). Gracias a estas medidas, se comparten y se actualizan sus prioridades a corto y largo plazo en favor de facilitar su ejecución. En definitiva, el Tratado de Lisboa y la Adopción del Programa de Estocolmo han incentivado esta coordinación, por el contrario, salta a la vista su informal cooperación e intercambio de información y análisis de riesgos⁷⁰. La UE puede redactar medidas provisionales y excepcionales en beneficio del Estado miembro afectado (artículo 78.3 y 80 TFUE), siempre y cuando se respeten los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad⁷¹.

⁶⁷ Unión Europea. Comunicación COM (2015) 240 final de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, 13 de mayo de 2015, Una Agenda Europea de Migración, p. 7.

⁶⁸ BUSUIOC, MADALINA (2016), *Friend or foe? Inter-agency cooperation, organizational reputation, and turf*, Blackwell Publishing Ltd, p. 44.

⁶⁹ European Union. Doc. 14779/15 of the Council of the UE, 1 December 2015, Heads of JHA Agencies meeting.

⁷⁰ European Union. Doc. 15579/16 of the Council of the UE, 16 December 2016, EU Justice and Home Affairs Agencies' cooperation in 2016.

⁷¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Comisión Europea, en relación con los *hotspots*, declaró que es necesario acordar claramente sus funciones y responsabilidades⁷², así como “una coordinación más efectiva sobre el terreno en estrecha cooperación con los Estados miembros de acogida y en especial a través de los grupos de trabajo regionales de la UE, a los que debe darse un mandato claro”⁷³. De acuerdo con el artículo 18 del Reglamento 2016/1624, la Comisión Europea estima que el pilar para el funcionamiento de los *hotspots* es el Procedimiento Operativo Estándar (POE), donde se delimita la capacidad de cada autoridad, pilar que fue adoptado por el Ministerio italiano una vez los *hotspots* ya habían empezado a funcionar. Este POE constituye un instrumento jurídico capaz de regular los *hotspots* en su conjunto con el fin de alcanzar una mayor transparencia y seguridad jurídica, lo que marca una clarificación de responsabilidades dentro de estos puntos⁷⁴. Al fin y al cabo, el enfoque europeo de los *hotspots* se rige bajo las políticas de control fronterizo en las que la UE interviene directamente provocando, así, una controversia entre el control que abarca la UE y el control nacional que debería abarcar cada Estado miembro en sus propias fronteras⁷⁵. Esto ha derivado en las cada vez más abundantes políticas de control fronterizo con índole nacionalista, reacias a las decisiones comunitarias. Como ejemplo más claro en Italia, el partido político la *Lega Nord* del que forma parte Matteo Salvini, impulsor del “Decreto Salvini” o Decreto Legislativo 2.10.2018, n.º 113 en su transcurso como ministro de Interior de Italia (junio 2018-septiembre 2019). Este decreto representó una estrategia destinada a frenar y limitar de manera contundente la llegada de migrantes no pertenecientes a la UE a suelo italiano con todas las herramientas posibles⁷⁶.

⁷² Unión Europea. Comunicación COM(2017) 558 final de la Comisión Europea, 27 de septiembre de 2017, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración.

⁷³ European Union. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission, 19 July 2012 on decentralized agencies, Annex: Common Approach, p 3.

⁷⁴ Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea L 251/1, 19 de septiembre de 2016.

⁷⁵ MAIHOLD, GÜNTHER “Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril de 2018, pp. 161-183.

⁷⁶ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, LUIS & IVANOVA MARINOVA, MÓNICA (2020-2021) “La migración en Italia”, *Rostros de la sociedad global: conflictos, migraciones y protección internacional*, *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 2, pp. 22-25.

4.4 Problemática: límites de la competencia de las agencias europeas

En la práctica, el impacto de los *hotspots* se ha visto rotundamente mermado por la insuficiencia de los recursos aportados por los Estados miembros y, en especial, por la inexistencia de un mecanismo de vigilancia de las operaciones de las agencias en estos centros⁷⁷. Por consiguiente, se caracterizan por la falta de transparencia en torno a su funcionamiento y la ausencia de un instrumento normativo que determine las funciones operativas que desarrollan.

En primer lugar, conforme al artículo 5 del Reglamento 2016/1624, “los Estados miembros serán los responsables de la gestión de las fronteras exteriores” y, en relación con esto, añade que “la agencia apoyará la aplicación de las medidas de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores mediante el refuerzo, la evaluación y coordinación de las acciones de los Estados miembros para la ejecución de dichas medidas, así como en materia de retorno”⁷⁸. A pesar de ello, la realidad demuestra que FRONTEX se excede de su competencia en múltiples ocasiones y dada la importancia que recae sobre su asistencia operativa debe ajustarse a un instrumento legal debidamente controlado⁷⁹. En segundo lugar, el Reglamento de Europol no menciona en ninguna ocasión las funciones de Europol dentro de los *hotspots* por lo que imposibilita, en gran medida, el análisis del alcance de esta agencia sobre el terreno⁸⁰. En tercer y último lugar, se ha señalado en más de una situación que los mecanismos específicos para la identificación de las personas vulnerables en la que cooperan las autoridades italianas, la ACNUR, la OIM y EASO no se aplica y, en consecuencia, el tiempo de permanencia de estas personas en los *hotspot* se alarga indebidamente⁸¹.

⁷⁷ FERNÁNDEZ ROJO, DAVID (2017) “Hotspots approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en CRISTINA BLASI CASAGRAN & MARIOLA ILLAMOLA DAUSÀ, El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

⁷⁸ Unión Europea. Resolución 2017/C 399/01 del Parlamento Europeo, 2 de diciembre de 2015, sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre Frontex (2014/2215 (INI)), apdo. C. Diario Oficial de la Unión Europea C 399/2, 24 de noviembre de 2017, apdo. C.

⁷⁹ European Council in Refugees and Exiles, 2017. *The concept of vulnerability in European asylum procedures*. URL:https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf

⁸⁰ European Union. Study for the LIBE Committee of the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs and commissions, 2016, *The Proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, pp. 26-29.

⁸¹ European Union. Operating plan agreed by EASO and Italy with the Executive Director of the European Asylum Support Office (EASO) and The Head of Department of Public Security (Ministry of Interior), the

La ambigüedad jurídica que rodea a la participación de agencias de la UE sigue siendo una fuente de controversia. El entorno de estos puntos críticos exige unas responsabilidades determinadas y esto se debe a que la proposición de la Comisión no proporciona a las agencias ninguna potestad ejecutiva independiente, deben actuar en consonancia con el Estado miembro y sus autoridades dado que no llega a existir una transferencia de poderes ejecutivos⁸². Por ello, incurrir en la desviación de competencia es considerado una extralimitación contraria a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el cual determinó que solamente podían delegarse poderes ejecutivos claramente definidos y siempre sujetos a un control constante⁸³. Menos aún, contraria a la delegación de la potestad para dictar disposiciones normativas⁸⁴.

Así pues, queda excluida la legitimidad de la delegación de poderes que atribuya a los organismos no previstos un margen de apreciación que se traduzca en un auténtico poder discrecional⁸⁵. Una centralización total de los poderes de gestión fronteriza socava el marco constitucional del principio de que los Estados miembros son, en última instancia, responsables de su propia seguridad interior (art. 4 apartado 2 del TUE y 72 del TFUE). De esta forma, los equipos de las agencias comunitarias deberán respetar bien la legislación comunitaria, bien la nacional del Estado miembro de acogida⁸⁶. Recientemente, pese a que el asunto Reino Unido c. Parlamento y Consejo de 22 de enero de 2014, la cual salvaguarda las actividades delegadas que “están delimitadas con precisión y pueden ser objeto de control judicial a la luz de los objetivos fijados por la

Head of Department of Civil Liberties and Immigration (Ministry of Interior) and the Head of Department of Judicial Organisation, Personnel and Services (Ministry of Justice) of Italy, 17 December 2020.

⁸² European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2016), *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. 2016.

URL:[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)

⁸³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero Sentencia de 13 de junio de 1958.

⁸⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera). Caso de Giuseppe Romano contra Institut national d'assurance maladie-invalidité. Sentencia de 14 de mayo de 1981.

⁸⁵ LENAERTS, KOEN “Regulating the Regulatory Process: “Delegation of Powers” in the European Community”, *European Law Review*, Vol. 18, pp. 23-41.

⁸⁶ Unión Europea. Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

autoridad delegante”⁸⁷, ha suavizado la doctrina de no delegación del TJUE, las competencias de las agencias en los *hotspots* siguen sin encajar en tal doctrina a causa de su falta de regulación restrictiva, tanto en el marco legal a nivel nacional como en el de la UE.

5. ESTRUCTURA: PROCEDIMIENTO Y DERECHOS

5.1 El Procedimiento Operativo Estándar de los *hotspots* italianos

Entrando con el procedimiento operativo estándar, se aplica a todo operador requerido a realizar actividades dentro de los *hotspots* y son directrices de alcance general, por lo que ofrecen indicaciones para cualquier modelo de gestión de todo tipo de flujos mixtos.

En cuanto al acceso a los *hotspots*, una vez garantizada la total conformidad con la legislación italiana y europea en relación con el acordado mandato y servicio específico de parte de las organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, se requiere previa autorización del Departamento de Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior y encontrarse sobre la base de acuerdos específicos. Las organizaciones humanitarias autorizadas brindarán apoyo a las autoridades italianas a través de las oportunas identificaciones de personas con necesidades específicas y las tareas de información⁸⁸.

En lo que a la mera secuencia operativa de los *hotspots* respecta, deben llevarse a cabo un listado de actividades esenciales, respetando en todo momento el marco normativo vigente y sin que en ningún caso se supere el periodo de permanencia establecido. Empezando por la operación de salvamento y su posterior examen de salud e identificación, continúa con el traslado al *hotspot* conforme a las debidas diligencias de seguridad e información sobre la solicitud de protección internacional para abrir paso a la pre-identificación (mediante foto señalización, brazaletes de identificación...) y

⁸⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso de Reino Unido contra Parlamento europeo y Consejo de la Unión Europea. Sentencia de 22 de enero de 2014, apdo. 53.

⁸⁸ ARDUINO, GIADA & CANUTO, COSTANZA (settembre 2017) “L'accoglienza dei migranti in Sicilia. Proposta di un sistema innovativo hotspot-hub per Pozzallo”, *Journal of Universities and international development Cooperation (JUNCO)*, n. 1/2018.

aportación de una mayor profundización de la legislación vigente sobre inmigración y asilo por organizaciones internacionales, como sus derechos y obligaciones y la posibilidad de solicitar protección internacional o reubicación⁸⁹. Verificada la información de cada individuo en EURODAC y otras bases de datos policiales, se procede a la completa identificación que, teniendo en cuenta el correspondiente examen sobre el estado de salud, acaba con el internamiento en las instalaciones de alojamiento del *hotspot*, donde también se imparten sesiones informativas sobre el funcionamiento de los procedimientos de solicitud de protección internacional y el procedimiento de reubicación. Las organizaciones internacionales autorizadas brindan apoyo a las autoridades italianas en la identificación oportuna de personas con necesidades específicas. No es necesario expresar la palabra asilo de ninguna manera en particular y los actores involucrados en estos pasos son las autoridades competentes para recibir solicitudes de protección, EASO, ACNUR y la OIM⁹⁰. Tras esto, la Policía del Estado, FRONTEX y mediadores culturales se encargan de completar la ficha informativa que corresponda a cada migrante y, una vez completada ésta, procederán a la verificación de documentos. La OIM y ACNUR, a su vez, ponen en conocimiento de los migrantes sus derechos y obligaciones. El próximo paso recae en las comprobaciones necesarias de huellas dactilares y las bases de datos de las autoridades nacionales, europeas e internacionales por parte de la policía científica italiana junto con expertos de FRONTEX de conformidad con los procedimientos italianos aplicables. Esta última es considerada una obligación no requerida para menores de 14 años o para cuando se aporte documento de identidad debidamente verificado. Estos hallazgos, producto del sistema AFIS (*Automated Fingerprint Identification*), también quedan recogidos en el sistema central de EURODAC, lo que permite comparar huellas dactilares y comprobar si esa persona ya ha sido identificada previamente por otro Estado miembro. Los menores extranjeros no identificados deben ser objeto de métodos no invasivos para su efectiva identificación, y como último recurso, de examen médico. Ésta es una labor conjunta de la policía científica del Estado y personal sanitario. En caso de negativa a la hora de tomar las

⁸⁹ GENNARI, LUCIA., FERRI, FRANCESCO & CAPRIOGLIO, CARLO (2018) “Dentro e oltre l’approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia”, *Studi sulla questioni criminali*.

⁹⁰ Unión Europea. Recomendación 06/XI/2006 C(2006) 5186 final de la Comisión de las Comunidades Europeas, 2006, por la que se establece un “Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)” común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas, Segunda parte, Inspecciones fronterizas, Sección I: Procedimientos de inspección fronteriza, punto 10.1.

huellas dactilares y sin perjuicio del artículo 495 del Código Penal italiano, requerida la asistencia de los mediadores culturales, la persona en cuestión es trasladada a un área específica dentro del *hotspot* hasta que lo haga⁹¹.

En relación con las actividades de información y posterior transcurso de cada procedimiento, son tres las posibilidades. La primera, sobre protección internacional, es facilitada por ACNUR junto con mediadores culturales. Ésta se proporcionará a todas aquellas personas que lo soliciten con su respectivo procedimiento de reconocimiento por aquel Estado que determine el Reglamento de Dublín, derechos y obligaciones, y servicios de salud y acogida, acompañado de la relevancia de los lazos familiares y priorizando los casos de personas vulnerables⁹². La segunda, sobre reubicación de mano de la EASO, ACNUR y mediadores culturales, tanto en el mismo Estado miembro de recepción como en otro Estado miembro. Y la tercera, sobre retornos voluntarios asistidos por parte de la OIM y las autoridades italianas. Se aplica a quienes no han expresado la intención de solicitar protección internacional y a quienes no tienen derecho a residir en Italia o a la reubicación, y se llevará a cabo por la vía voluntaria o por la vía del procedimiento de repatriación forzado.

En el sistema italiano, existen disposiciones específicas sobre tres materias. En primer lugar, se encuentran los menores de edad no acompañados y personas con necesidades específicas, en quienes se presta especial atención en los *hotspots* y, en especial, en sus concernientes procedimientos de protección internacional o reubicación. Los actores involucrados son los municipios y prefecturas locales, la policía estatal italiana, EASO, ACNUR y DLCI (*Data Link Connection Identifier*) con el apoyo de los mediadores culturales⁹³. El segundo lugar corresponde al tema de tráfico de seres humanos, puesto que se debe prestar especial atención en la identificación de posibles víctimas. Una vez identificado un posible caso, se procede a separar a la persona del flujo migratorio común y se le comunica a la Fiscalía Distrital Antimafia. Aquí, intervienen la policía estatal

⁹¹ Italia. Codice Penale, approvazione per il Regio Decreto de 19 de octubre de 1930, n. 1398.

⁹² Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y Consejo, 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial de la Unión Europea L 180/31, 29 de junio de 2013.

⁹³ Unión Europea. Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Diario Oficial de la Unión Europea L 248/80, 24 de septiembre de 2015.

italiana y la OIM con el apoyo de los mediadores culturales y Europol, en caso sospecha de actividad criminal. Y en último lugar está la actividad de *debriefing* o interrogatorios de valoración. Estos interrogatorios, realizados por FRONTEX con el apoyo de los mediadores culturales, tienen como objetivo recopilar información, la cual se comparte con la Europol, para analizar riesgos como pueden considerarse las rutas de viaje o el modus operandi de cada caso⁹⁴.

Finalmente, como última fase del procedimiento operativo estándar, se abre paso el momento del traslado del *hotspot*. Por tanto, aquellas personas que no han expresado su voluntad de buscar protección internacional o que no tienen derecho a permanecer en el territorio nacional o comunitario son repatriadas voluntariamente o mediante medidas de detención, y, por el contrario, aquellas personas que sí cumplen con las condiciones para la protección internacional o reubicación son trasladadas al centro de recepción secundario que les corresponda⁹⁵.

5.2 Derechos fundamentales de los migrantes

El primer grupo de preocupaciones principales es el efectivo acceso a los procedimientos de asilo por lo que el derecho internacional y europeo lo subrayan como el requisito previo del derecho a la protección internacional⁹⁶. El deber de no devolución obliga a los Estados miembros a proporcionar la información necesaria sobre protección internacional y una evaluación individual de la solicitud, sin ningún tipo de discriminación hacia el solicitante de asilo⁹⁷.

El suministro de información conforma el primer derecho. La Directiva sobre procedimientos de asilo requiere a los Estados miembros que informen a los recién

⁹⁴ European Council in Refugees and Exiles, 2017. *The concept of vulnerability...op., cit.*

⁹⁵ Italia. Standard Operating Procedures Applicable to Italian Hotspots del Ministero dell'Interno d'Italia, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigraziones e Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Contribuzione: la Commissione Europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM.2016. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf

⁹⁶ European Union. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 29 November 2016, on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy.

⁹⁷ United Nations. The United Nations Refugee Agency (UNHCR), 1-7 January 2016, Europe's refugee emergency response: Update #17.

llegados sobre los procedimientos de asilo en un idioma del cual sean conocedores. En Italia, la legislación nacional establece el derecho a solicitar asilo en cualquier momento, incluso durante la fase previa del traslado, lo que convierte el derecho a información en uno de los más importantes. En segundo lugar, la legislación europea requiere que los Estados miembros brinden asistencia jurídica a los solicitantes de asilo durante el procedimiento⁹⁸. Es un derecho importante contra la devolución de los que necesitan protección internacional urgente. El derecho de reubicación constituye el tercer derecho de este grupo y adquiere una gran importancia para casos necesarios de protección internacional, gracias al cual se lleva a cabo una redistribución a otros centros dentro o fuera del Estado de acogida⁹⁹.

El otro grupo de las grandes preocupaciones está compuesto por la recepción inadecuada en los centros, especialmente para los refugiados y migrantes vulnerables. De acuerdo con el artículo 17 de la Directiva de Condiciones de Acogida, transpuesta a la legislación italiana, el deber de ofrecer unas condiciones acordes a un nivel de vida adecuado a los migrantes para garantizar su subsistencia y proteger su salud física y mental es fundamental¹⁰⁰.

El derecho de evaluación de la vulnerabilidad ha de entrar “dentro de un periodo de tiempo razonable después de que se presenta una solicitud de protección internacional” y requiere de protección especial. Las personas vulnerables tal y como se definen en la Directiva incluyen menores, menores no acompañados, personas discapacitadas, personas mayores, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de trata de personas, personas con enfermedades graves, personas con trastornos mentales y víctimas de tortura, violación u otra violencia sexual. La detención y la confusión de la recepción y la detención en los puntos críticos lleva desde el inicio del funcionamiento de los *hotspots* en polémica. Destaca su prohibición para fines de identificación como la toma de huellas dactilares. Amnistía Internacional informa que “las medidas coercitivas

⁹⁸ Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47.

⁹⁹ European Union. European Commission, 13 June 2017, Thirteenth report on relocation and resettlement.

¹⁰⁰ Associazione per gli studi giuridici per l’immigrazione (ASGI), ActionAid, Borderline Sicilia, IndieWatch, Medici per i Diritti Umani (MEDU) & Sea-Watch (11 luglio 2019). *Da un confinamento all’altro. Il trattenimento illegittimo nell’hotspot di Messina dei migranti sbarcati dalla Sea Watch*. URL: https://www.meltingpot.org/Da-un-confinamento-all-altro-Il-trattenimento-illegittimo.html#.YL_xRqgzbiW

para forzar personas que no cooperan para proporcionar sus huellas dactilares se ha convertido cada vez más en la regla, a través de detención prolongada y uso de la fuerza física”¹⁰¹. La negativa de los migrantes contra la obligación de dar las huellas dactilares son prácticas libres que se criminalizan por ser incompatibles con la economía moral del régimen de asilo. Esto no debe verse como una forma de esquivar los procedimientos de identificación, sino como una política de asilo basada en las prácticas de libertad de los migrantes¹⁰².

5.3 Problemática: la realidad dentro de los *hotspots*

Teniendo en consideración los relatos escuchados de las experiencias vividas en los *hotspots* italianos y centros de detención en Malta por parte de personas, todas de origen africano, de las que tuve la oportunidad de conocer durante mi estancia en Sicilia, salta a la vista que no es más que una microscópica parte los relatos soportados en estos centros. En su mayoría coincidían en lo mismo: falta de humanidad, tratos denigrantes, años de detención y traslados de un *hotspot* a otro, racismo, falta de información, instalaciones insuficientes... En base a estas experiencias, este instrumento adoptado por Europa para albergar a las personas refugiadas y migrantes en los países mediterráneos de la Unión Europea a través de la identificación, examinación y filtración rápida del flujo migratorio ha sido y sigue siendo objeto de investigaciones por parte de movimientos globales defensores de los Derechos Humanos como la Amnistía Internacional. Esta organización revela que más que “identificar, examinar y filtrar”, “abusa, engaña y expulsa”¹⁰³. La UE exige contundencia durante el POE a las autoridades italianas, lo que ha dado lugar a expulsiones ilegales y extremadamente malos tratos como episodios de violencia mediante descargas eléctricas o humillaciones sexuales¹⁰⁴. El porcentaje de casos con síntomas de ansiedad y depresión y los de psicosis y trastorno de estrés postraumático es

¹⁰¹ Amnesty International (3 November 2016). *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*.

URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/%20/>

¹⁰² TAZZIOLI, MARTINA (2017) “Containment through mobility: migrants’ spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

¹⁰³ Amnistía Internacional (2016). *Italia, puntos críticos: abusos contra personas refugiadas y migrantes*. URL: <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2016/11/hotspot-italy/>

¹⁰⁴ Amnesty International (2016). *Rapporto Hotspot Italia*. URL: <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia/>

alto¹⁰⁵. La muestra de falta de tacto por parte de las autoridades italianas, en lo que respecta a los escenarios de trauma y pánico al que quedan expuestos los migrantes como consecuencia de sus duras situaciones, se puede observar en la numerosa lista de informes sobre los comportamientos de coacción empleados recibidos por Amnistía Internacional¹⁰⁶. En su mayoría, excesivo uso de la fuerza por parte de la policía italiana, las arbitrarias detenciones o las expulsiones colectivas que, por otro lado, conlleva un grave peligro para quienes la sufren dado que implica posibles torturas o violaciones de derechos por parte de los países en conflicto y de los que huyeron en su día. En relación con este aspecto, merece destacar la resolución del TEDH resolviendo el suceso de la negativa de Italia a entrar en el país y obligar a más de 200 personas interceptadas en el mar a regresar a Libia. El mencionado tribunal sentenció el hecho como constitutivo de violación internacional por suponer un posible grave riesgo de sufrir abusos contra los derechos humanos para aquellas personas que puedan ser extraditadas a su país de origen¹⁰⁷.

Mientras se espera que conviertan los *hotspots* en un instrumento más detallado, la situación en Italia sigue siendo la misma. Los meses de espera y la falta de información sobre el futuro y la situación jurídica de los migrantes caracterizan la realidad de estos centros. Como ya se ha señalado, la ausencia de base legal para la correcta ejecución de los procedimientos conlleva que el único soporte esté compuesto por el artículo 17 del Reglamento de Dublín¹⁰⁸. De hecho, consiste en un acuerdo totalmente informal entre Estados por el que se determina la arbitrariedad de la redistribución y el alargamiento indefinido de la estancia de los solicitantes de asilo en los *hotspots*. Asimismo, no existe el acceso a los servicios básicos y los derechos son sistemáticamente vulnerados. La ley de detención de las personas migrantes, lejos de respetar el marco jurídico legal de un Estado de derecho, limita las garantías del derecho penal sin poseer su sustancia¹⁰⁹. Adquiere gran relevancia la Sentencia Khlaifia, dictada por el TEDH (también

¹⁰⁵ Médicos Sin Fronteras (19 de julio de 2016). *Heridas ignoradas, los traumas que Europa contribuye a agravar*. URL: <https://www.msf.es/actualidad/italia/heridas-ignoradas-los-traumas-que-europa-contribuye-agravar>

¹⁰⁶ Amnistía Internacional (2016). *Italia, puntos críticos... op., cit.*

¹⁰⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Hirsi Jamaa contra Italia. Sentencia de 23 de febrero de 2012.

¹⁰⁸ QUEIROLO PALMAS, LUCA & RAHOLA, FEDERICO *Underground Europe: Lungo le rotte migranti*. Meltemi Press SRL, 2020, Capitolo nono, Pozzallo, Sicilia, Giugno 2019.

¹⁰⁹ CAMPESI, GIUSEPPE “Inmigrant Detention...op., cit.

denominado Corte Europea de Derechos Humanos), quien confirmó la existencia de las violaciones del artículo 5 Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), referido al derecho a la libertad y seguridad, y artículo 13, referido al derecho a un recurso efectivo en relación con el artículo 3, referido a la prohibición de la tortura del mismo Convenio¹¹⁰. En los *hotspots* parece haber una confusión entre la libertad personal y la libertad de movimiento y sobre la protección de los derechos. Con arreglo a la UE, permanecer en los puntos críticos supone un espacio de entretenimiento por encima de un espacio de detención¹¹¹.

Se ha documentado una extensa lista de vulneraciones en los *hotspots* italianos donde destacan la inexistente atención médica, la falta de personal adecuado para la mediación lingüística o la falta de productos de higiene personal¹¹². En base a uno de los tantos artículos proporcionados por Silvia Di Meo, se analiza otro de los problemas de la realidad que se vive en los *hotspots*, lo constituye la subjetividad en las entrevistas citadas anteriormente como parte del procedimiento operativo estándar, las cuales adquieren, más bien, características propias de un interrogatorio de acusación en el que los migrantes tienen que defenderse en lugar de centrarse en relatar su realidad. Las entrevistas dependen mayormente del nivel de “integración occidental” de cada persona como puede ser su nacionalidad o religión, más que en si realmente necesita protección internacional o no, lo que las convierte en irrelevantes e injustas¹¹³. En relación con la vulnerabilidad, su examen en el *hotspot* se caracteriza por su insuficiencia debido a sus retrasos y falta de visibilidad. Además, ha quedado constatado que gran parte de los menores de edad que viajan sin familiares se mantienen durante semanas en condiciones de hacinamiento e inseguridad¹¹⁴.

¹¹⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Khlaifia contra Italia. Sentencia de 15 de diciembre de 2016.

¹¹¹ MORELLO, FILIPPO (2017) Il «metodo hotspot» nella crisi migratoria (Tesis). Scuola Superiore Sant'Anna Classe Accademica di Scienze Sociali Settore di Scienze.

¹¹² PESCHINI, VALERIA & PLATANIA, GIUSEPPE (19 ottobre 2019). Il miraggio delle ridistribuzioni e il confinamento in hotspot. Borderline Sicilia.

¹¹³ DI MEO, SILVIA., GRIMALDI, VALERIA & PLATANIA, PEPPE (9 giugno 2019). Dalla Libia al limbo degli hotspot: il destino dei richiedenti asilo soggetti alle procedure di redistribuzione. Sicilia Limitrofe.

¹¹⁴ Human Right Watch, Italy: Children Stuck in Unsafe Migrant Hotspot. 2016.

En cuanto al suministro de información sobre la protección internacional, no es ni la oportuna ni eficaz. Las lagunas de información se deben, en parte, a la falta de intérpretes y servicios de mediación para idiomas menos comunes¹¹⁵. Este problema en los puntos calientes o *hotspots*, sobre el que Amnistía Internacional informa que “el tiempo disponible para brindar información a las personas recién llegadas es muy corto”¹¹⁶ significa una limitación para expresar las necesidades de cada migrante a las autoridades competentes. Según el Consejo de Refugiados de Italia, la mayoría de migrantes escuchan acerca de los procedimientos de asilo tras meses en Italia o no lo llegan a escuchar. Además, en Italia, la legislación nacional establece el derecho a solicitar asilo en cualquier momento. No obstante, el formulario “*foglio-notize*”, que se pide a los recién llegados, es usado para filtrar a aquellos que solicitan la protección internacional de los que en ese momento aun no lo hacen. Por último, referente a la asistencia jurídica, tampoco está garantizada y en lo concerniente al derecho de reubicación, es complicado y lento y los centros designados para su redistribución están a menudo infrautilizados¹¹⁷.

6. CONCLUSIONES

El enfoque de los *hotspots* cuenta con el diseño para movilizar recursos de la UE en favor de buscar una respuesta eficaz y sensible a los derechos y, a su vez, aliviar la presión migratoria desproporcionada a la que se enfrentan los Estados miembros que limitan con el Mediterráneo. Supone la primera recepción en Europa, la cual garantiza la rápida identificación y registro de los migrantes para, así, contribuir a reducir los tiempos de espera en la presentación de solicitudes y en la toma de decisiones sobre el Estado miembro de recepción. Sin embargo, tal y como ha sido documentado, la realidad apunta a que no ha sido, ni es así.

¹¹⁵ ECRE, The implementation of the hotspots in Italy and Greece. Interview with UNHCR, Rome, 31 August 2017.

¹¹⁶ Amnesty International (3 November 2016). *Hotspot Italy... op., cit.*

¹¹⁷ Danish Refugee Council (January-August 2017). National Protection Monitoring Reports, January-August 2017.

URL:https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Fundamental%20rights_web%20%281%29.pdf

Primeramente, las actividades llevadas a cabo por las agencias de la UE dentro de los *hotspots* no pueden considerarse ajustadas a derecho, en concreto, a la doctrina de no delegación del TJUE, doctrina que detalla el grado de toma de decisión y asistencia a las instituciones de la UE y a los Estados miembros en lo que a las políticas comunitarias concierne. En principio, parece que las tareas delegadas a las agencias entran en el marco doctrinal del TJUE, pero esto es así siempre y cuando trate de una atribución de competencia inflexible y explícita. En este caso, las funciones a desarrollar giran en torno a materias delicadas tanto para la soberanía nacional de los Estados miembros como para los derechos fundamentales de los migrantes y, en consecuencia, excluye tal delegación de la permitida por la doctrina.

Por la otra parte, en consideración a las vulneraciones de derechos del sistema y que además transcurren indefinidamente en unas condiciones y estructuras inadecuadas, no se puede tolerar que la libertad personal de cualquier persona pueda ser violada con formas de detención fuera de los casos y en las formas estrictamente previstas por la ley y bajo control judicial que exige el artículo 13 de la Constitución italiana y las normas internacionales en un país supuestamente acorde a un Estado de Derecho.

El espíritu de esta herramienta debe complementarse con las medidas de solidaridad operativas que garanticen responsabilidad compartida entre los Estados miembros y de respeto por los Derechos Humanos. La UE debe defender y salvaguardar el derecho a solicitar asilo centrándose en los derechos y en la no devolución y, sobre esa base, encontrar soluciones comunes y asumir la justa parte de la responsabilidad de proporcionar protección internacional a las personas necesitadas. Una vez interiorizado este pensamiento, la solución pasa por modificar ciertos aspectos materiales de este enfoque.

En relación con la primera problemática, la necesidad de una regulación y limitación de competencias y responsabilidad en el funcionamiento de los *hotspot* cae por su propio peso. Resulta imposible dotar estos centros de un funcionamiento eficiente si no existe un marco legal que así lo establezca. Debe fundarse en una base que otorgue las directrices específicas al Estado miembro de acogida y a las agencias y demás organizaciones a las que se les delegan funciones de apoyo correctamente formuladas y delimitadas.

Debido a la gravedad de la segunda problemática, la falta de garantías y la ausencia de transparencia durante el procedimiento, requiere de más cambios. Primero, la duración de la estancia en los *hotspots* debe reducirse al mínimo absoluto para todas las llegadas, lo que evitaría sobrecargas y optimizaría los centros. Segundo, debe impulsarse la elaboración de planes de contingencia que prioricen el aumento de personal para identificar, registrar e informar. Tercero, debe garantizarse a todos los migrantes y en cualquier momento el acceso efectivo a los procedimientos de asilo y reubicación sea cual sea su condición y con las garantías exigidas por la legislación de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales. Cuarto, durante la tramitación del procedimiento, el lugar en el que se encuentra el solicitante ha de ser seguro y protegido, con su correspondiente asistencia legal y servicios médicos especializados. Quinto, el acceso a información legal a la hora de la llegada debe estar disponible para todos y, si así se desea, en cualquier momento posterior. Sexto, la detención solo debe usarse en circunstancias excepcionales y como último recurso, nunca en menores de edad. Séptimo, aquellos que no solicitan asilo o aquellos que sí lo han hecho, pero les ha sido rechazado, deben ser tratados con humanidad. Su retorno debe ajustarse a las condiciones de seguridad, dignidad y respeto, y, de acuerdo con el régimen de protección internacional, primando el retorno voluntario por encima del forzado.

En definitiva, la lentitud de la puesta en funcionamiento de los *hotspots*, la constante dependencia de los recursos que deben poner a disposición los Estados miembros de las agencias, el estado de las instalaciones y servicios de los centros y, todo ello, sumado a la incesante presión migratoria, ha desembocado en un colapso caracterizado por una notable inseguridad, en especial, para aquellos grupos de personas vulnerables. En consecuencia, los *hotspots* han sido negativamente calificados, generalmente, por su falta de transparencia, por sus insuficientes garantías tanto procesales como legales, por el mal mantenimiento de los centros de detención y por su omisión al deber de informar a los migrantes y solicitantes de asilo, entre otras medidas represivas. Esto demuestra que los *hotspots* ocultan una desordenada, fría y hostil realidad, la cual engloba una incontable cantidad de vidas migrantes, de vidas humanas.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2018, *Travesías desesperadas: Refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas*. URL: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2011, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Amnesty International (2016). Rapporto Hotspot Italia. URL: <https://www.amnesty.it/rapporto-hotspot-italia/>
- Amnesty International (3 November 2016). *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*. URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/%20/>
- Amnistía Internacional (2016). *Italia, puntos críticos: abusos contra personas refugiadas y migrantes*. URL: <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2016/11/hotspot-italy/>
- Amnistía Internacional (2021). URL: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/italia/>
- Amnistía Internacional. *Personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes*. URL: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>
- ARAGUÁS CEREZO, MIKEL (diciembre de 2019) “Política europea y migraciones; la necesidad de un enfoque de derechos humanos de cuarta generación frente a la mirada securitaria”, *Revista Crítica Penal y Poder*, nº 18, pp. 216-229.
- ARDUINO, GIADA & CANUTO, COSTANZA (settembre 2017) “L'accoglienza dei migranti in Sicilia. Proposta di un sistema innovativo hotspot-hub per Pozzallo”,

Journal of Universities and international development Cooperation (JUNCO), n. 1/2018.

Associazione per gli studi giuridici per l'immigrazione (ASGI), ActionAid, Borderline Sicilia, IndieWatch, Medici per i Diritti Umani (MEDU) & Sea-Watch (11 luglio 2019). *Da un confinamento all'altro. Il trattenimento illegittimo nell'hotspot di Messina dei migranti sbarcati dalla Sea Watch*. URL: https://www.meltingpot.org/Da-un-confinamento-all-altro-Il-trattenimento-illegittimo.html#.YL_xRqgzblW

BARBERO, IKER (2021) “Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de gestión migratorio: Situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías.” *Derechos y Libertades*, volumen 45.

BENVENUTI, M. (2018) “Gli Hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*. 2, p 1-37.

BLASI CASAGRAN, C. (2018) “El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humano”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, pp. 333-357.

BUSUIOC, MADALINA (2016), *Friend or foe? Inter-agency cooperation, organizational reputation, and turf*, Blackwell Publishing Ltd, p. 44.

CAMPESI, GIUSEPPE (2014) “Inmigrant Detention and the Double Logic of Securitization in Italy”, *The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention*, Routledge, London, p. 145-165.

CAMPESI, GIUSEPPE (2020) “8. Normalising ‘The Hotspot approach?’ An analysis of the Commission’s most recent proposals”, *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, Florence, Italy, pp. 96-104.

CASOLARI, FEDERICO “The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blindspot for International Responsibility?”, *Italian Yearbook of International Law*, n.° 25, Brill – Nijhoff, pp. 109-134.

CASTELLI GATTINARA, PIETRO “The ‘refugee crisis’ in Italy as a crisis of legitimacy”, *Contemporary Italian Politics*, 2017.

Danish Refugee Council (January-August 2017). National Protection Monitoring Reports, January-August 2017.
URL:https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Fundamental%20rights_web%20%281%29.pdf

DI MEO, SILVIA., GRIMALDI, VALERIA & PLATANIA, PEPPE (9 giugno 2019). Dalla Libia al limbo degli hotspot: il destino dei richiedenti asilo soggetti alle procedure di redistribuzione. Sicilia Limítrofe.

ECRE, The implementation of the hotspots in Italy and Greece. Interview with UNHCR, Rome, 31 August 2017.

European Council in Refugees and Exiles, 2017. *The concept of vulnerability in European asylum procedures*. URL:https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf

European Council on Refugees and Exiles (last updated, 3 June 2021). Country Report Italy: Hotspots. URL: https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/hotspots/#_ftn7

European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2016), *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. 2016. URL:[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPO_L_STU\(2016\)556942_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPO_L_STU(2016)556942_EN.pdf)

European Union. Briefing of the European Parliamentary Research Service, June 2018, Hotspots at EU external borders State of play. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf)

European Union. Commission Staff Working Document SWD(2017) 327 final of the European Commission, 15 November 2017, Best practices on the implementation of the hotspot approach. Accompanyin the document, Progress report on the European Agenda on Migration COM(2017) 669 final of the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 2017.

European Union. Doc. 14779/15 of the Council of the UE, 1 December 2015, Heads of JHA Agencies meeting.

European Union. Doc. 15579/16 of the Council of the UE, 16 December 2016, EU Justice and Home Affairs Agencie's cooperation in 2016.

European Union. European Commission, 13 June 2017, Thirteenth report on relocation and resettlement.

European Union. Hotspot - Relocation Operating Plan to Italy, EASO/COS/2015/945 IT/2015, 12 December 2015.

European Union. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission, 19 July 2012 on decentralized agencies, Annex: Common Approach, p 3.

European Union. Operating plan agreed by EASO and Italy with the Executive Director of the European Asylum Support Office (EASO) and The Head of Department of Public Security (Ministry of Interior), the Head of Department of Civil Liberties and Immigration (Ministry of Interior) and the Head of Department of Judicial Organisation, Personnel and Services (Ministry of Justice) of Italy, 17 December 2020.

European Union. Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 29 November 2016, on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy.

European Union. Single Programming Document: Multiannual Programming 2017-2019 and Work Programme 2017, 12 December 2016, p. 10.

European Union. Study for the LIBE Committee of the European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs and commissions, 2016, The Proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?, pp. 26-29.

European Union. Update of the 2016 Opinion 3/2019 of the European Union Agency for Fundamental Rights, 4 March 2019, on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy.

Europol, February 2016, Public information, Migrant smuggling in the EU.

FERNÁNDEZ ROJO, DAVID (2017) “Hotspots approach: cooperación y control de FRONTEX, EASO y EUROPOL”, en CRISTINA BLASI CASAGRAN & MARIOLA ILLAMOLA DAUSÀ, El control de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

FERNÁNDEZ ROJO, DAVID (2018) “Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, pp. 1013-1056.

GENNARI, LUCIA., FERRI, FRANCESCO & CAPRIOGLIO, CARLO (2018) “Dentro e oltre l’approccio hotspot. Brevi riflessioni su funzionamento e significato del sistema degli hotspot in Italia”, *Studi sulla questioni criminali*.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, LUIS & IVANOVA MARINOVA, MÓNICA (2020-2021) “La migración en Italia”, *Rostros de la sociedad global: conflictos*,

migraciones y protección internacional, *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 2, pp. 22-25.

Human Right Watch, Italy: Children Stuck in Unsafe Migrant Hotspot. 2016.

Joint Europol-INTERPOL, 17 May 2016, Report Executive, Migrant Smuggling Networks.

LENAERTS, KOEN “Regulating the Regulatory Process: “Delegation of Powers” in the European Community”, *European Law Review*, Vol. 18, pp. 23-41.

MAIHOLD, GÜNTHER “Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril de 2018, pp. 161-183.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, RAFAEL PEDRO (6 de febrero de 2017) “Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos”, *Anuario español de Derecho Internacional*, Vol.32, Universidad de Navarra, Pamplona, pp. 75-502.

MARTÍNEZ, JUAN MANUEL (2017) “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid.

Médicos Sin Fronteras (19 de julio de 2016). *Heridas ignoradas, los traumas que Europa contribuye a agravar*. URL: <https://www.msf.es/actualidad/italia/heridas-ignoradas-los-traumas-que-europa-contribuye-agravar>

MORELLO, FILIPPO (2017) Il «metodo hotspot» nella crisi migratoria (Tesis). Scuola Superiore Sant’Anna Classe Accademica di Scienze Sociali Settore di Scienze.

Naciones Unidas (2017). La Constitución y otros textos fundamentales de la Organización Internacional para las Migraciones.

- Operational Data Portal (2021, May 31). *Mediterranean situation*. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- PAINTER, J., PAPADA, E., PAPUTSI, A. & VRADIS, A. (September 2017) “Hotspot politics-or, when the EU state gets real”, *Political Geography*, Vol. 60, p. 259-260.
- PANEBIANCO, STEFANIA (October 2019) “The Mediterranean migration crisis: humanitarian practices and migration governance in Italy”, *Contemporary Italian Politics*, 11(4), pp. 1-15.
- PESCINI, VALERIA & PLATANIA, GIUSEPPE (19 ottobre 2019). Il miraggio delle ridistribuzioni e il confinamento in hotspot. Borderline Sicilia.
- PRIETO, BEATRIZ (4 de marzo de 2016). *Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados*. URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari25-2016-prieto-hotspots-eslabon-debil-gestion-crisis-refugiados
- QUEIROLO PALMAS, LUCA & RAHOLA, FEDERICO *Underground Europe: Lungo le rotte migranti*. Meltemi Press SRL, 2020, Capitolo nono, Pozzallo, Sicilia, Giugno 2019.
- QUINDIMIL LÓPEZ, JORGE ANTONIO (2012) “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las Fronteras Marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, Madrid, pp. 70-73.
- TAZZIOLI, M. & GARELLI, G. (2020) Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe, *Environment and Planning D: Society and Space*, 38 (6), pp. 1009-1027.

- TAZZIOLI, MARTINA (2017) “Containment through mobility: migrants’ spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- THYM, DANIEL “The ‘refugee crisis’ as a challenge of legal design and institutional legitimacy”, *Common Market Law Review* 53(6), December 2016, pp. 1545-1573.
- TSOURDI, LILIAN (26 Enero 2017). *EU Immigration and Asylum Law and Policy. Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration?*. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>
- UNHCR (2021, April). *Italy. Sea arrivals dashboard*.
- Unión Europea. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_es
- Unión Europea. *Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es
- Unión Europea. Comunicación COM (2015) 240 final de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, 13 de mayo de 2015, Una Agenda Europea de Migración, p. 7.
- Unión Europea. Comunicación COM(2015) 490 final de la Comisión, 23 de septiembre de 2015, Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración, anexo 2.
- United Nations (2020, May 31). More than 20.000 Migrants Have Died Crossing Mediterranean Sea Since 2014. AP NEWS. URL: <https://apnews.com/article/0f673e8410a70dd6b52e0a925848758a>

United Nations (1-7 January 2016). The United Nations Refugee Agency (UNHCR), Europe's refugee emergency response: Update #17.

VALLE GALVEZ, ALEJANDRO (2020) “*Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre ‘extraterritorialidad’, ‘desterritorialidad’ y ‘externalización’ de controles y flujos migratorios*”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 2, Universidad de Cádiz, pp. 178-181.

8. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

European Union. European Commission, 15 July 2015, Explanatory note on the “Hotspot” approach.

European Union. European Commission, May 2016, The hotspot approach to managing exceptional migratory flows.

Italia. Codice Penale, approvazione per il Regio Decreto de 19 de octubre de 1930, n. 1398.

Italia. Ministero dell’Interno di Italia, Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, oggetto: Decisione Consiglio Europeo n. 1523, 14 settembre 2015 e n. 1601, 22 settembre 2015, per istuire misure temporanee nel settore della protezione a beneficio dell’Italia.

Italia. Roadmap italiana del Ministero dell’Interno di Italia, Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, 28 settembre 2015.

Italia. Standard Operating Procedures Applicable to Italian Hotspots del Ministero dell’Interno d’Italia, Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigraziones e Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Contribuzione: la Commissione Europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM.2016. URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf

Naciones Unidas. XI Resolución 428 (V) Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1950, Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso de Reino Unido contra Parlamento europeo y Consejo de la Unión Europea. Sentencia de 22 de enero de 2014, apdo. 53.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera). Caso de Giuseppe Romano contra Institut national d'assurance maladie-invalidité. Sentencia de 14 de mayo de 1981.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Sentencia de 13 de junio de 1958.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Hirsi Jamaa contra Italia. Sentencia de 23 de febrero de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Khlaifia contra Italia. Sentencia de 15 de diciembre de 2016.

Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47.

Unión Europea. Comunicación COM(2015) 240 final de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, 2015, Una Agenda Europea de Migración, pp. 3 y 7.

Unión Europea. Comunicación COM(2017) 558 final de la Comisión Europea, 27 de septiembre de 2017, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y

Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración.

Unión Europea. Comunicación COM(2018) 301 final de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo de Europa y al Consejo, 16 de mayo de 2018, informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración.

Unión Europea. Comunicación COM(2019) 481 final de la Comisión, 16 de octubre de 2019, sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración.

Unión Europea. Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Diario Oficial de la Unión Europea L 248/80, 24 de septiembre de 2015.

Unión Europea. Decisión (UE) del Consejo de Europa, 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Diario Oficial de la Unión Europea L 248/80, 24 de noviembre de 2015.

Unión Europea. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial de la Unión Europea L 348/98, 24 de diciembre de 2008.

Unión Europea. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L 180/60, 29 de junio de 2013.

Unión Europea. Recomendación 06/XI/2006 C(2006) 5186 final de la Comisión de las Comunidades Europeas, 2006, por la que se establece un “Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)” común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de

personas, Segunda parte, Inspecciones fronterizas, Sección I: Procedimientos de inspección fronteriza, punto 10.1.

Unión Europea. Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea L 251/1, 19 de septiembre de 2016.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y Consejo, 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol). Diario Oficial de la Unión Europea L 135, 24 de mayo de 2016.

Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y Consejo, 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a 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, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Diario de la Unión Europea L 180/1, 29 de junio de 2013.

Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y Consejo, 19 de mayo de 2010, por el que crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Diario Oficial de la Unión Europea L132/11, 29 de mayo de 2010.

Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y Consejo, 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial de la Unión Europea L 180/31, 29 de junio de 2013.

Unión Europea. Resolución 2017/C 399/01 del Parlamento Europeo, 2 de diciembre de 2015, sobre el informe especial del Defensor del Pueblo Europeo relativo a su investigación de oficio OI/5/2012/BEH-MHZ sobre Frontex (2014/2215 (INI)), apdo. C. Diario Oficial de la Unión Europea C 399/2, 24 de noviembre de 2017, apdo. C.