

DE LA PROTECCIÓN A LA EXTERNALIZACIÓN: ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL REGLAMENTO DE RETORNO Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Versión mayo/2025

NOTA POLÍTICA #1



convive
fundación cepaim



ESPACIO
POR DERECHOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030

DIRECCIÓN GENERAL
DE AGENDA 2030



AGENDA
2030

1. APUNTES SOBRE EL NUEVO PARADIGMA MIGRATORIO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

La propuesta de la Comisión Europea de un nuevo Reglamento de Retorno de la Unión Europea¹ supone un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas migratorias europeas, sustituyendo la Directiva 2008/115/CE² por un Reglamento de aplicación directa, pasando de un modelo de acogida basado en la protección, de acuerdo al mismo Tratado de la Unión Europea, a políticas basadas en la externalización como norma.

Algo que podría pasar totalmente desapercibido, esto es, la forma jurídica de abordar el retorno forzoso en Europa, es toda una declaración política por parte de la Comisión de armonizar los procedimientos de expulsión en todos los Estados miembros, agilizar los retornos y fortalecer la cooperación en materia de migración, priorizando el control de fronteras y la ejecución efectiva de las órdenes de expulsión, retorno y devolución.

Cabe recordar que, frente a la posibilidad de transponer y “adaptar” la normativa europea a la estatal que supone la Directiva, el Reglamento actúa mediante eficacia directa, lo que significa que es directamente aplicable en todos los estados miembros de la Unión Europea sin necesidad de que se transponga a la legislación nacional.

Esta reforma se desarrolla en un contexto social y político marcado por un giro hacia enfoques no solamente más restrictivos en materia migratoria sino, en ocasiones, de confrontación con la propia garantía de derechos fundamentales. En este sentido, el auge de discursos que criminalizan a las personas migrantes y presentan la migración como una amenaza para la seguridad interior, ha impulsado la adopción de políticas de securitización y control fronterizo alejadas del enfoque de acogida y convivencia intercultural que tanto necesita nuestro proyecto de sociedad europea y que así ratifica el propio artículo 2 del Tratado de la Unión Europea³.

Este debate, además, está íntimamente relacionado con la discusión sobre la redefinición del concepto de “tercer país seguro”, lo que genera preocupación por el riesgo de que se establezcan centros de detención en países que no garanticen de manera efectiva los derechos humanos, el acceso a la justicia y la protección especial de colectivos vulnerables⁴. Cabe, en este sentido recordar, cómo en abril de 2025 la propia Comisión Europea presentó un primer listado de considerados terceros países seguros que incluyen Estados tales como Marruecos, Túnez, Colombia, Egipto y Bangladesh.

Cabe recordar que en este primer trimestre del año 2025, 297 personas procedentes de Colombia, 50 de Marruecos, 3 Túnez, 19 de Egipto y 1 de Bangladesh han obtenido la Protección Internacional en España según cifras del Ministerio del Interior⁵, lo cual podría entrar en contradicción con las propias directrices de elegibilidad y hojas informativas, memorandos, recomendaciones y posicionamientos del propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las personas refugiadas (ACNUR), guardián de la Convención de Ginebra para las personas refugiadas.

¹ [Nuevo Reglamento de retorno](#) (inglés)

² [Directiva 2008/115/CE](#)

³ [Tratado de Lisboa](#)

⁴ [En abril de 2025, la Comisión Europea presentó un primer listado de considerados Terceros Países Seguros.](#)

⁵ <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/ultimos-datos/>

La externalización de fronteras, la creación de centros de atención en el exterior y los centros de retorno en terceros países, los denominados “*hubs de retorno*”, no son conceptos ni políticas novedosas en la agenda política europea; sin embargo, su desarrollo e implementación se ha intensificado recientemente debido, entre otros factores, a un clima de polarización política y social donde las migraciones han dominado la escena política y electoral.

Tras la aprobación el pasado año 2024 del denominado Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA en adelante) los diferentes Estados Miembro han comenzado ya con el proceso de trasposición, implementación y desarrollo de sus correspondientes planes nacionales de implementación. Sin embargo, la propuesta de Reglamento de Retorno ofrece pocos detalles sobre su ejecución y seguimiento, y no especifica cómo su negociación y posible adopción impactará en el desarrollo de la nueva política migratoria europea asentada en el denominado PEMA.

El hecho de que un elemento central de la nueva política migratoria europea, como lo es la propuesta de reglamento de retorno, no se haya desarrollado en el ciclo político en el cual se fraguó el Pacto Europeo de Migración y Asilo, podría generar incertidumbre en las administraciones nacionales. Mientras que algunas disposiciones sobre el retorno entrarán en vigor de inmediato tras la adopción del texto, otras se aplicarán más adelante para permitir la planificación de medidas operativas. Esta fragmentación de plazos podría generar que las administraciones nacionales deban gestionar y aplicar normativas en constante evolución, con espíritus políticos y legislativos diferentes.

Aún aceptando la necesidad de un sistema más eficiente y unificado sobre el que se asienta la propuesta de Reglamento de retorno, esta propuesta no resuelve dichos problemas. Por el contrario, las propuestas clave, como la orden europea de retorno y la externalización de los centros de retornos a terceros países, fomentan la fragmentación del sistema y debilitan la protección efectiva de los Derechos Humanos, además de suponer un retroceso en el principio de jurisdicción universal y un debilitamiento del debido proceso. Aunque el Reglamento introduce, a priori, ciertas potenciales salvaguardas, como lo es la supuesta supervisión independiente y presunta garantía del principio de no devolución (*non-refoulement*), su implementación plantea serios desafíos.

La creación de centros de retorno fuera de la UE suscita dudas sobre las condiciones de detención, la falta de control efectivo y la responsabilidad de los Estados miembros en caso de vulneraciones de derecho. En este contexto, resulta esencial analizar sus implicaciones y riesgos para tomar decisiones fundamentadas desde un enfoque basado en los derechos humanos.

La propuesta del Reglamento se presenta como un intento de *modernizar* y unificar el proceso de retorno, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales. Sin embargo, la implementación de acuerdos con terceros países (para los centros de detención), la compatibilidad con legislaciones nacionales en materia de detención, y la gestión de casos complejos que se especifican en la Directiva actual –como el de los apátridas y

El hecho de que un elemento central de la nueva política migratoria europea, como lo es la propuesta de reglamento de retorno, no se haya desarrollado en el ciclo político en el cual se fraguó el Pacto Europeo de Migración y Asilo, podría generar incertidumbre en las administraciones nacionales.

“inexpulsables” – plantean importantes desafíos prácticos y jurídicos que deberán ser objeto de un debate continuo en el seno de las instituciones europeas y los Estados Miembros.

Toda lógica en el Reglamento rompe con la postura de soluciones centradas en los derechos humanos y apuesta por las devoluciones forzadas como opción preferente y hasta deseable por la propia normativa. Este cambio refuerza una perspectiva de criminalización de las personas migrantes, permitiendo la restricción de derechos fundamentales cuando se las considera una amenaza para la seguridad nacional o las políticas públicas. Sin embargo, estos conceptos no se definen con precisión, lo cual abre la puerta a interpretaciones amplias y discrecionales. Además, en todo el Reglamento, se reducen las garantías procesales y se perpetúan las deficiencias del sistema actual, sin abordar las críticas ya existentes. Todos estos elementos, serán abordados a continuación con detenimiento.

2. ANÁLISIS DE LOS RIESGOS DE CREACIÓN DE LOS HUBS

Uno de los puntos más controvertidos del Reglamento es que posibilita la creación de los denominados “hubs” o centros de retorno en terceros países mediante acuerdos generales de la UE o pactos bilaterales. Estos centros estarán orientados a facilitar los procedimientos de retorno y expulsión de aquellas personas migrantes cuya solicitud de asilo haya sido denegada, así como a aquellas en situación irregular con orden de expulsión.

La propuesta de Reglamento, como no podía ser de otra forma, determina que dichos centros deben cumplir con estándares mínimos en materia de derechos humanos, garantizando acceso a servicios básicos y asistencia legal. Asimismo, señala que el país tercero debe respetar el principio de no devolución (*non-refoulement*), lo que implica que no podrá expulsar a las personas a un país donde su vida o integridad puedan estar en peligro.

Para completar esta aparente *estética garantista*, el Reglamento dispone que cada acuerdo con un país tercero debe tener un mecanismo de supervisión independiente para verificar su cumplimiento y prevenir violaciones de los derechos humanos. En caso de que la situación de seguridad en el país tercero se deteriore o el acuerdo no se respete, la UE se guarda el derecho de revisión revisarlo o suspensión del acuerdo.

Como argumentamos, a pesar de esta aparente garantía de derechos presente en el reglamento, este apartado genera serias alarmas al poder contradecir los principios de la UE en materia de protección de derechos humanos, y es que, aunque el Reglamento contempla la suspensión de un acuerdo si se detectan violaciones a los derechos humanos o un deterioro de las condiciones en el país tercero, no especifica qué ocurrirá con las personas ya trasladadas a estos centros.

Además, aunque se menciona de forma genérica la existencia de mecanismos de monitoreo, no hay referencia expresa sobre las garantías de su funcionamiento, qué entidad u organismo será responsable de su implementación ni si podrán participar organizaciones de la sociedad civil, actores clave en la garantía de derechos incluso dentro del territorio de la UE.

Pero, aun si se diseñasen mecanismos sólidos de monitoreo y control, la UE carece de mecanismos claros de intervención o sanción inmediata en caso de incumplimiento de los derechos fundamentales en éstos hubs ubicados en terceros países. Por ejemplo, si bien el Reglamento exige que estos países no deporten a personas a territorios donde su vida o integridad estén en riesgo, no establece medidas concretas de respuesta en caso de que un país tercero decida ignorar esta obligación y proceda con las expulsiones.

Por ejemplo, si bien el Reglamento exige que estos países no deporten a personas a territorios donde su vida o integridad estén en riesgo, **no establece medidas concretas de respuesta** en caso de que un país tercero decida ignorar esta obligación y proceda con las expulsiones.

En la misma línea, el Reglamento obliga al tercer país a garantizar el acceso a **servicios básicos y asistencia legal**, pero **no define estándares mínimos específicos** sobre alimentación, higiene, atención médica o acceso a la justicia. Esto deja un margen de interpretación y discrecionalidad que podría derivar en condiciones inadecuadas para las personas retornadas.

Algunos países terceros **pueden carecer de la infraestructura** necesaria para alojarlas en condiciones dignas, ver reducida su capacidad con el tiempo o, simplemente, decidir dejar de hacerlo. En cualquiera de estos escenarios, la UE **no tendría mecanismos efectivos de intervención o sanción ágiles y eficaces** para revertir dichos incumplimientos, lo cual supone un riesgo inaceptable cuando se trata de la vida de personas en situaciones de vulnerabilidad.

Esta falta de control se ve agravada por la ausencia de previsión presupuestaria y la carencia de un análisis de impacto. El Reglamento establece que la financiación de las operaciones de retorno se canalice, en gran medida, a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF) dentro del marco financiero plurianual (MFP 2021-2027 y pos 2027 actualmente en fase de consulta pública). Esto implica que un presupuesto originalmente no diseñado para gestionar un nuevo subsistema de centros de detención y retorno en el exterior deberá destinarse a estas funciones, o, como es previsible, no se asignen los recursos adecuados, lo que derivaría en una mayor desprotección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en terceros países.

La UE carece de mecanismos claros de intervención o sanción inmediata en caso de incumplimiento de los derechos fundamentales en éstos hubs ubicados en terceros países.

3. RIESGOS SOBRE LA EXTERNALIZACIÓN Y DENOMINACIÓN DE “TERCER PAÍS SEGURO” EN EL CONTEXTO ACTUAL

Como hemos podido avanzar con anterioridad, el desarrollo y puesta en funcionamiento de centros de detención y retorno en terceros países está estrechamente vinculada a la actual discusión sobre la consideración de “tercer país seguro” y “país de origen seguro”⁶.

El pasado mes de abril, la propia Comisión Europea consideraba “adelantar dos elementos clave del Reglamento sobre el procedimiento de asilo con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a tramitar las solicitudes de asilo de manera más rápida y eficiente para los solicitantes cuyas solicitudes puedan ser infundadas”. Uno de los elementos era, efectivamente, “establecer una lista de la UE de países de origen seguros, cuyos nacionales verán sus solicitudes tramitadas en un procedimiento acelerado o fronterizo”.

Tal y como establece el propio texto propuesto el pasado mes de abril⁷, además de las listas nacionales de consideración de terceros países seguros ya existentes, la consideración y listado de la UE al respecto pretende “complementar y desarrollar una aplicación más uniforme del concepto, que permite a los Estados miembros tramitar las solicitudes de asilo de los nacionales de los países incluidos en la lista mediante un procedimiento acelerado”. Es especialmente reseñable el hecho de que, además del listado de países arriba mencionados, la Comisión Europea también está considerando que los países candidatos a la adhesión a la UE, puedan ser designados como países de origen seguros, ya que, “como parte de su trayectoria de adhesión a la UE, están trabajando para alcanzar la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”. Es decir, y en términos prácticos, el laboratorio de externalización que Italia llevó a cabo durante el pasado año 2024 con un país candidato como Albania podría quedar del todo legitimado mediante dicha consideración.

Es, en este sentido, de necesaria mención la situación de violencia sistemática contra colectivos determinados como el LGTBI+ o el migrante que pueden vivirse en Estados candidatos de entrada a la UE como Serbia⁸, la grave situación que viven los solicitantes de asilo en países como Bosnia y Herzegovina, según documenta Human Rights Watch⁹, las graves deficiencias en el sistema de asilo en Moldavia acreditadas por el mismo Consejo de Europa¹⁰, así como la reciente decisión de un Tribunal de Justicia Italiano ordenando el regreso de 12 solicitantes de asilo detenidos en un nuevo centro de migración en Albania, argumentando que no se podía considerar seguro a un país fuera de la UE a menos que todo su territorio se considerara seguro.

Cabe recordar sobre esto último que la sentencia del tribunal italiano se fundamenta precisamente en una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que establece que un país no puede ser considerado “seguro” si existen riesgos significativos de persecución o violaciones de derechos humanos para ciertos grupos de personas dentro de su territorio. En este caso, se reconoció que tanto Egipto como Bangladesh presentan situaciones de riesgo para minorías específicas, como personas LGBTQ+ y opositores políticos, lo que impide su clasificación como países seguros en su totalidad¹¹.

6 Think Tank - European Parliament

7 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce9d2b1d-1ab3-11f0-b1a3-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

8 <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2024>

9 <https://www.hrw.org/europe/central-asia/bosnia-and-herzegovina>

10 <https://www.coe.int/en/web/implementation/republic-of-moldova-strengthening-the-human-rights-protection-of-refugees-and-migrants-in-the-republic-of-moldova>

11 Sentencia del TJUE (C-134/23, 4 de octubre de 2024)

Por lo tanto, resulta incoherente que dichos países aparezcan en el primer listado de países considerados como seguros por parte de la Comisión Europea. Todo parece indicar que la inclusión de dichos países en el listado responde a los intereses de Italia para salvar su acuerdo bilateral con Albania. Cuestión similar sucede con Túnez que, pese a no poder ser considerado como Tercer País Seguro, está actualmente incluido en la lista de la Comisión Europea ya que Italia lo incluyó en su listado nacional del año 2024.

Igualmente preocupante es que, en la búsqueda del consenso entre los Estados para alcanzar una posición uniforme, es bastante probable que se produzca una rebaja generalizada de los estándares de protección, adoptando criterios de mínimos que terminan por vaciar de contenido los compromisos en materia de derechos humanos. Véase el ejemplo del primer listado ya sobre la mesa.

A ello se suma la posibilidad de suscribir acuerdos bilaterales por los Estados miembros, lo que se traduce en mayor discrecionalidad para definir qué constituye un “tercer país seguro”. Esta combinación abre la puerta a interpretaciones amplias que priorizan intereses políticos por encima de las obligaciones internacionales de protección. Ejemplo de ello lo tenemos en el caso italiano expuesto con anterioridad o el de Grecia¹² o Chipre¹³ donde, entre su listado de terceros países seguros figuran Estados como Bangladesh o India, países que justamente no han ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de las Personas Refugiadas de 1951.

Otro asunto desafiante sobre la consideración de “tercer país seguro” y el establecimiento de los *hubs* de retorno en éstos, es garantizar y asegurar cuál será el marco normativo y jurisdiccional aplicable. De acuerdo con el Reglamento, mediante su artículo 17, se garantiza la aplicación del derecho de la UE, pero es necesario evaluar la viabilidad jurídica de esta aplicación y garantizar la igualdad en el acceso a la ley dentro de los marcos de los acuerdos comunitarios y bilaterales.

Las limitaciones relacionadas con la jurisdicción universal en materia de derechos humanos son un punto clave en esta discusión, dado que no existe un marco común de aplicación para los países implicados. Los convenios bilaterales deberían prever la ampliación de la jurisdicción de los terceros países, permitiendo el acceso a la justicia más allá de sus fronteras y garantizando la validez de los procesos tramitados en territorios extranjeros. Sin embargo, el Reglamento no establece disposiciones específicas sobre este aspecto.

En España, el artículo 23 de la LOPJ¹⁴ ha sido objeto de críticas por limitar el principio de jurisdicción universal a ciudadanos o residentes españoles.

En la búsqueda del consenso entre los Estados para alcanzar una posición uniforme, es bastante probable que se produzca una rebaja generalizada de los estándares de protección

¹² Consideración Terceros Países Seguros de Grecia. ECRE.

¹³ Consideración Terceros Países Seguros de Chipre. ECRE.

¹⁴ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El Reglamento debería prever la obligatoriedad de ampliar la jurisdicción a los estados de la Unión Europea firmantes, ya que ésta sería la única garantía de acceso a la justicia para muchas personas migrantes, así como una forma de responsabilizar a los Estados miembros de los acuerdos suscritos y garantizar su operatividad.

Asimismo, es necesario considerar el papel de los defensores de derechos humanos y los operadores jurídicos, cuya labor ya está limitada en los países miembros de la UE, y que podrían enfrentar aún mayores restricciones en los terceros países, por más “seguros” que se consideren. La garantía de acceso a la justicia que menciona el Reglamento perdería eficacia jurídica, y el sistema de protección internacional se vería debilitado al perder un actor fundamental en el control y monitoreo de los derechos de las personas migrantes.

La discusión sobre la viabilidad del Reglamento se prolonga indefinidamente, ya que la complejidad de las legislaciones y los diversos acuerdos que se desarrollen podrían generar una gran variedad de situaciones. Esto no solo contraviene los objetivos que la normativa pretende alcanzar, sino que también va a aumentar el número de litigios, con un mayor número de casos legales disputándose la aplicación de normas ambiguas y contradictorias. Esta falta de claridad y uniformidad profundiza la fragmentación y debilita el acceso a una protección efectiva para las personas migrantes.

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE POLÍTICAS DE EXTERNALIZACIÓN

	Propuesta de Reglamento UE: Centros de Retorno en Terceros Países.	Acuerdo Bilateral entre Reino Unido-Ruanda	Acuerdo Bilateral entre Italia-Albania
Grupo objetivo	Personas con solicitud de asilo rechazada o en situación irregular con orden de expulsión.	Solicitantes de asilo interceptados en Reino Unido, trasladados a Ruanda para procesamiento.	Personas rescatadas en el mar, transferidas temporalmente a Albania mientras se define su estatus.
Base legal	Reglamento de la UE (vinculante para Estados miembros).	Tratado bilateral entre Reino Unido y Ruanda.	Memorándum de entendimiento entre Italia y Albania.
Procedimiento	Centros en terceros países para alojar personas antes de la expulsión, bajo acuerdos UE o bilaterales.	Traslado total del proceso de asilo a Ruanda, sin retorno a Reino Unido.	Detención temporal en Albania mientras se evalúa la solicitud de asilo o expulsión.
Derechos en tercer país	Menciona estándares mínimos, pero sin mecanismos vinculantes. Supervisión independiente no detallada.	Ruanda asume responsabilidad del proceso, pero críticas por falta de garantías en derechos.	Condiciones de detención en Albania no especificadas en detalle; riesgo de violaciones.
Controversias	Externalización sin garantías efectivas; riesgo de deportaciones sumarias y desprotección jurídica.	Condenado por el Tribunal Europeo de DDHH por violar derecho a no devolución (<i>non-refoulement</i>).	El Tribunal de Apelación de Roma suspendió el envío de personas migrantes. El Tribunal de Justicia de la UE tiene que resolver la controversia.

Fuente: Elaboración Propia.

El Reglamento debería prever la obligatoriedad de ampliar la jurisdicción a los estados de la Unión Europea firmantes, ya que ésta sería la única garantía de acceso a la justicia para muchas personas migrantes, así como una forma de responsabilizar a los Estados miembros de los acuerdos suscritos y garantizar su operatividad.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LA ORDEN EUROPEA DE RETORNO



La propuesta de Reglamento busca agilizar los procedimientos establecidos en la normativa, pero lo hace a costa de un potencial debilitamiento de los derechos fundamentales. La prioridad está puesta en la rapidez de ejecución, sin un enfoque sólido en la protección de los derechos humanos. Como consecuencia, la propuesta contenida en el Reglamento conlleva un debilitamiento de las garantías procesales individuales y genera divergencias en los estándares de protección entre los Estados miembros.

Una de las principales novedades es la Orden Europea de Retorno y el Reconocimiento Mutuo y Ejecución de Decisiones de Retorno, ya que introduce un mecanismo por el cual los Estados miembros de la Unión Europea deben reconocer y ejecutar automáticamente una orden de retorno emitida en otro país de la UE. Estas órdenes se registran en el Sistema de Información Schengen (SIS), permitiendo que los demás Estados identifiquen a la persona afectada y apliquen la decisión de retorno sin necesidad de un nuevo procedimiento de evaluación.

El objetivo de este mecanismo es garantizar la efectividad de las decisiones adoptadas en cualquier Estado miembro y evitar la duplicidad de procedimientos, asegurando una mayor eficiencia y reducción de costos en la política de retorno a nivel europeo. En la práctica, esto implica que cuando un Estado miembro emite una orden de retorno contra una persona migrante, los demás Estados están prácticamente obligados a reconocerla y ejecutarla, con poco margen real para abrir un nuevo procedimiento administrativo o reevaluar las actuaciones realizadas en el país emisor de la decisión.

El Estado receptor sólo podría oponerse o investigar la orden de retorno cuando esta sea manifiestamente contraria al orden público del Estado miembro emisor, o cuando implique la expulsión de la persona a un tercer país diferente al señalado en la orden. Esta medida representa un avance sobre la autonomía jurídica de cada Estado miembro, al limitar su capacidad de actuación en materia de control migratorio.

Es distinto reconocer una orden de retorno que restringir la capacidad de un país para evaluar el procedimiento conforme a sus propios parámetros legales, especialmente cuando pueden estar en juego posibles vulneraciones de derechos humanos. El Reglamento genera una genuina preocupación sobre la eventual rendición de cuentas y responsabilidad de un Estado por decisiones tomadas en otros Estados. La posibilidad de revisar el procedimiento solo en casos en los que se contravenga el orden público del Estado ejecutor o se haya cambiado el país de destino resulta excesivamente restrictiva.

Por su parte, la existencia de una orden de retorno en un Estado miembro puede llevar a que otros Estados adopten automáticamente restricciones adicionales (p. ej., prohibición de entrada, limitaciones en la movilidad dentro del espacio Schengen, restricciones en el acceso a asilo), sin una revisión caso por caso. Esto podría vulnerar el principio de proporcionalidad y el derecho a un recurso efectivo, generando un sistema de medidas restrictivas sin evaluación individual adecuada.

La propuesta contenida en el Reglamento conlleva un debilitamiento de las garantías procesales individuales y genera divergencias en los estándares de protección entre los Estados miembros

El Reglamento introduce cambios que dificultan el acceso a la justicia para las personas migrantes, debilitando los derechos de presentación de recurso y defensa efectiva. Uno de los principales problemas es que la presentación de recurso no suspende automáticamente la ejecución de la orden de retorno. Si bien un Tribunal puede decidir suspender la medida, esto solo es obligatorio cuando existe riesgo de violación del principio de *non-refoulement*. En el resto de los casos, la expulsión puede ejecutarse antes de que se resuelva la apelación, afectando el derecho a un recurso efectivo.

En términos prácticos, esto podría conllevar el hecho de que la ejecución de la orden de retorno se traduzca en un riesgo manifiesto para la vida de la persona retornada, vulnerando así el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951, que prohíbe devolver a una persona a un país donde pueda sufrir persecución o el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que prohíbe la expulsión a países donde exista riesgo de tortura o tratos inhumanos o degradantes. Además, podría vulnerar el derecho a un recurso efectivo de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, exponiendo a la persona a un daño irreparable¹⁵.

Sobre este asunto se ha manifestado la propia FRA (Agencia de Derechos Fundamentales de la UE), donde ha advertido que *“la ausencia de efecto suspensivo automático en los procedimientos de retorno puede resultar en la expulsión de individuos antes de que se evalúen adecuadamente los riesgos que enfrentan”*¹⁶.

En este sentido, el Reglamento impone además plazos reducidos para la interposición de recursos, limitando a un máximo de 14 días desde la notificación de la decisión. Este plazo resulta especialmente problemático para las personas migrantes, que a menudo enfrentan barreras como la falta de acceso a asistencia legal o la dificultad para recopilar pruebas relevantes para su caso.

En este sentido, aunque la normativa prevé asistencia jurídica gratuita, no está garantizada en todos los casos, ya que puede ser denegada si las autoridades consideran que el recurso no tiene “perspectivas de éxito” o si el solicitante no cumple ciertos criterios financieros. Esto crea desigualdades en el acceso a la justicia, dejando en situación de vulnerabilidad a quienes no pueden costear una representación legal. La asistencia jurídica solo se otorga a petición de la persona afectada, salvo en el caso de menores, lo que puede derivar en situaciones de indefensión. En lugar de una excepción, la asistencia jurídica efectiva debería ser la norma.

Por otro lado, el Reglamento endurece las sanciones para quienes no cooperen con su proceso de deportación. Se amplían las prohibiciones de entrada hasta 10 años, con posibilidad de prórroga en casos donde se invoquen riesgos de seguridad. Además, se establecen sanciones económicas y se prevé la reducción de la asistencia financiera destinada a facilitar la reintegración en el país de retorno. Estas medidas, lejos de fomentar una política migratoria justa y equilibrada, imponen un enfoque punitivo que no contempla las circunstancias individuales de cada persona afectada.

El Reglamento introduce cambios que dificultan el acceso a la justicia para las personas migrantes, debilitando los derechos de presentación de recurso y defensa efectiva.

¹⁵ Ver caso Jabari c. Turquía (11 de julio de 2000, solicitud núm. 40035/98)

¹⁶ Fundamental Rights Report 2024 (FRA)

5. SOBRE EL CONCEPTO “RIESGO PARA LA SEGURIDAD” Y LA DETENCIÓN PROLONGADA

XDS

El Reglamento introduce modificaciones significativas tanto en los supuestos como en la duración de la detención migratoria, permitiendo que ésta se extienda hasta un periodo de 24 meses. Este periodo, considerablemente extendido en comparación con regulaciones previas, se pretende justificar en base a la necesidad de garantizar la efectividad de las deportaciones, pero plantea serias preocupaciones sobre el respeto a los derechos humanos y las garantías procesales. Además, al término de este periodo, se pueden imponer medidas adicionales de control, geolocalización o restricciones de movimiento, tales como la obligación de presentarse periódicamente ante las autoridades o el uso de dispositivos electrónicos de monitoreo.

La propuesta de Reglamento europeo no establece una prohibición absoluta de la detención de menores en contextos migratorios, pese al consenso internacional que exige su erradicación por considerarla una práctica lesiva^{17, 18}

Si bien la norma plantea la detención como un último recurso y determina condiciones especiales (como alojamiento separado o acceso a educación), su mera posibilidad contraviene principios fundamentales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en particular el interés superior del niño.

La contradicción radica en que, aunque el Reglamento reconoce este principio como “primordial”, su enfoque no elimina la opción de privar de libertad a menores, incluso de manera temporal. El bienestar del menor debería primar sobre cualquier consideración administrativa o migratoria.

El Reglamento también establece que las personas consideradas como una “amenaza para la seguridad pública” estarán sujetas a procedimientos más estrictos. El concepto de “riesgo para la seguridad” termina siendo demasiado amplio y ambiguo, sin definir criterios objetivos y claros para su aplicación. Esta falta de precisión genera el riesgo de interpretaciones discrecionales por parte de los Estados miembros, permitiendo la detención prolongada de personas en función de nociones vagas y sin una evaluación individualizada. Esta situación vulnera el principio de legalidad y el derecho a un juicio justo, consagrados en el Artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Otro elemento preocupante es que el nuevo reglamento sustituye la revisión judicial inmediata por un control administrativo en los casos de detención prolongada. Aunque no elimina del todo la posibilidad de que intervenga un juez, deja fuera un paso esencial: la autorización judicial previa antes de alargar la detención. Esto significa que una persona puede seguir privada de libertad sin que ningún órgano judicial haya revisado de forma independiente si esa medida es legal o justificada. En la práctica, esto abre la puerta a detenciones arbitrarias y debilita una de las garantías más básicas del Estado de derecho: que nadie pueda ser privado de libertad sin control judicial efectivo. En este sentido, el propio Reglamento no establece mecanismos claros para evaluar si las condiciones de detención cumplen con los estándares

El Reglamento introduce modificaciones significativas tanto en los supuestos como en la duración de la detención migratoria, permitiendo que ésta se extienda hasta un periodo de 24 meses.

La propuesta de Reglamento europeo no establece una prohibición absoluta de la detención de menores en contextos migratorios, pese al consenso internacional que exige su erradicación por considerarla una práctica lesiva

¹⁷ Resolución 2020 (2014) Parliamentary Assembly

¹⁸ Posición del ACNUR respecto a la detención de niños refugiados y migrantes en el contexto migratorio

internacionales en materia de derechos humanos, particularmente en relación con la proporcionalidad y necesidad de la medida. La ampliación de los plazos de detención y la falta de criterios rigurosos para su aplicación pueden derivar en situaciones de vulnerabilidad extrema para las personas migrantes, incluyendo aquellas que puedan tener necesidades de protección internacional.

El endurecimiento de las condiciones de detención, la ambigüedad del concepto de “riesgo de seguridad” y la ausencia de garantías judiciales adecuadas representan un potencial retroceso en la protección de los derechos humanos en el contexto de la política migratoria europea. Así mismo, las disposiciones del Reglamento pueden dar lugar a la aplicación de medidas restrictivas de manera desproporcionada, sin un debido control judicial, erosionando principios fundamentales del Estado de derecho y los derechos fundamentales de las personas migrantes.

El endurecimiento de las condiciones de detención, la ambigüedad del concepto de “riesgo de seguridad” y la ausencia de garantías judiciales adecuadas representan un potencial retroceso en la protección de los derechos humanos en el contexto de la política migratoria europea.

6. RETORNO VOLUNTARIO COMO PARTE DEL PROCEDIMIENTO DE RETORNO

XDS

Cuestión digna de mención es la consideración que el procedimiento de retorno voluntario tiene en el marco de la propuesta de Reglamento de Retorno emitida por parte de la Comisión.

En un intento de aunar procedimientos y modalidades de retorno, en la nueva propuesta de la Comisión, se diluye la distinción entre el retorno voluntario y el retorno forzoso, integrándose en una misma lógica preocupante de control migratorio

Cabe mencionar como apunte positivo el hecho de que el retorno voluntario queda regulado como la opción prioritaria. No obstante, esta prioridad se presenta no tanto una lógica de protección, sino como un mecanismo de gestión más eficaz para evitar la aplicación de medidas coercitivas.

La propuesta establece que las personas en situación administrativa irregular y en proceso de retorno deben recibir, desde el inicio del procedimiento, información sobre la posibilidad de regresar voluntariamente a su país de origen. No obstante, si esta opción no es aceptada, se prevé la activación y derivación al proceso de retorno forzoso, incluyendo medidas como la detención y la expulsión inmediata arriba desglosadas. Es decir, el retorno voluntario no se construye como un derecho libremente ejercido, sino como una fase previa al uso del retorno forzoso.

Desde un enfoque de derechos, ambas modalidades de retorno deberían ser consideradas de forma independiente. Además, en la modalidad voluntaria el *componente volitivo* debe ser la pieza real sobre la que pivote la misma. La voluntariedad del retorno no puede entenderse como válida si no está garantizada la posibilidad de decidir en condiciones de voluntad real, con acceso efectivo a asesoramiento independiente, asistencia jurídica y un entorno seguro.

Por tanto, la propuesta actual de regulación no ofrece dos modelos alternativos de retorno (uno basado en la voluntariedad y otro en la coerción), sino un solo modelo escalonado o por fases, donde la opción voluntaria actúa como antesala de la forzada.

Entendemos, al contrario, que precisamente el modelo de retorno voluntario asistido y de reintegración sostenible que en la actualidad desarrollamos organizaciones como CONVIVE Fundación Cepaim o la propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es un modelo de éxito dada su independencia del proceso de retorno forzoso así como por la construcción de entornos libres, seguros, de apoyo, atención y asesoramiento, con independencia de su situación administrativa, que buscan una salida a las situaciones de vulnerabilidad que presentan, así como un retorno sostenible, asistido y de reintegración a su país de origen.

El modelo de retorno voluntario asistido y de reintegración sostenible que en la actualidad desarrollamos organizaciones como CONVIVE Fundación Cepaim o la propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es un modelo de éxito dada su independencia del proceso de retorno forzoso así como por la construcción de entornos libres, seguros, de apoyo, atención y asesoramiento, con independencia de su situación administrativa, que buscan una salida a las situaciones de vulnerabilidad que presentan, así como un retorno sostenible, asistido y de reintegración a su país de origen.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La propuesta de Reglamento de Retorno de la Unión Europea se presenta como un intento de consolidar un sistema migratorio basado en la externalización, la precarización de derechos y una lógica de securitización alejada de los principios inspiradores y fundacionales de la propia UE.

En este sentido, lejos de quedar resueltos los problemas de fragmentación y de ineficacia de las políticas de retorno, la normativa profundiza las contradicciones entre el torticero discurso de la eficiencia y una realidad que prioriza la expulsión acelerada por sobre la protección de los derechos fundamentales.

La propuesta se presenta en un contexto socio-político marcado por el avance tanto de los discursos anti migratorios como del aumento de la representación política en las instituciones europeas de los partidos que defienden políticas de expulsión y externalización de fronteras. Este marco narrativo trata de convertir la migración y la diversidad en el chivo expiatorio de las crisis económicas, sociales y de identidades, poniendo en jaque no solamente el actual marco geopolítico global sino los propios modelos democráticos de gobernanza y el multilateralismo como marco de protección global de los derechos humanos.

En este sentido, el PEMA, a pesar de ser altamente criticable, se desarrolló en un complejo marco de negociaciones entre distintos países. Sin embargo, el Reglamento sustituye estos acuerdos por un enfoque unilateral centrado en la externalización y la expulsión acelerada. A diferencia del proceso del PEMA donde, pese a sus limitaciones, se establecieron espacios formales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, este Reglamento ha sido impulsado sin consultar a actores clave en la defensa de los derechos humanos, lo que evidencia una desconsideración por la participación democrática en la construcción de las políticas migratorias y de convivencia.

La externalización de los centros de retorno a terceros países, supuestamente comprometidos a cumplir estándares mínimos de derechos humanos, actúa como una estrategia para deslocalizar responsabilidades sin que se puedan garantizar condiciones dignas ni el acceso efectivo a la justicia.

Este modelo de gestión migratoria externaliza los procedimientos, limita la defensa de los derechos humanos, y permite a la UE evadir su obligación de protección delegando la misma en países con sistemas frágiles, represivos e inestables. En este sentido, el debilitamiento del debido proceso es otro pilar crítico en el desarrollo del propio Reglamento. Además, la implementación de la Orden Europea de Retorno sacrifica las garantías procesales en pos del uso torticero del criterio de eficiencia.

Vinculado con las órdenes europeas de retorno, el permitir que una orden de expulsión emitida en un país se ejecute en otro sin una revisión sustancial podría socavar el principio de evaluación individualizada y las facultades estatales de control. Además, clave procesal, los plazos reducidos para interponer recursos, la ausencia de suspensión automática de la expulsión

A diferencia del proceso del PEMA donde, pese a sus limitaciones, se establecieron espacios formales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, este Reglamento ha sido impulsado sin consultar a actores clave en la defensa de los derechos humanos, lo que evidencia una desconsideración por la participación democrática en la construcción de las políticas migratorias y de convivencia.

durante los procesos judiciales y las barreras para acceder a asistencia legal gratuita configuran un sistema asimétrico en el que las personas migrantes enfrentan obstáculos insalvables para defender sus derechos.

Otra de las consecuencias de mayo preocupación es la ampliación de los plazos de detención hasta 24 meses, lo cual evidencia la deriva de securitización del enfoque europeo en la política migratoria. Sin definiciones precisas y objetivas respecto al “riesgo para la seguridad pública”, se habilita la criminalización de la migración y la sustitución parcial del control judicial por supervisiones administrativas, en el que las garantías de tutela efectiva quedan supeditadas a la discrecionalidad de las autoridades.

La ambigüedad normativa del Reglamento revela una estrategia deliberada para flexibilizar los estándares de protección con el fin de facilitar su implementación, aun a costa de sacrificar derechos fundamentales. Así, la falta de criterios claros para definir “países seguros”, la permisividad ante acuerdos bilaterales con Estados que incumplen convenciones internacionales como lo es la propia Convención de Ginebra y la ausencia de mecanismos vinculantes para sancionar violaciones en terceros países, operan como concesiones políticas a gobiernos que instrumentalizan la migración con fines electorales o programáticos. Esta ambigüedad no sólo alimenta la litigiosidad, sino que consolida un modelo de gobernanza migratoria basado en la arbitrariedad y la criminalización.

En definitiva, el Reglamento de Retorno consagra un paradigma regresivo al sustituir el enfoque de derechos humanos y de convivencia por uno centrado en el control fronterizo, la criminalización y la externalización. Lejos de ser una herramienta adecuada y progresiva para la gestión de las migraciones, refuerza un sistema donde la agenda securitaria se sitúa por encima de nuestros compromisos con los derechos fundamentales, renunciando así a lo que un día fue el pilar fundamental de nuestra fundación como proyecto europeo, y es que, de acuerdo con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

El Reglamento de Retorno consagra un paradigma regresivo al sustituir el enfoque de derechos humanos y de convivencia por uno centrado en el control fronterizo, la criminalización y la externalización.

Es por ello que, desde CONVIVE Fundación Cepaim, instamos a que tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de la UE, como órganos colegisladores del proceso bajo propuesta de la Comisión, incorporen las siguientes recomendaciones para hacer de Europa un entorno seguro, de refugio, de convivencia intercultural y con un enfoque y garantía de Derechos:

1. Resituar el enfoque basado en derechos humanos como eje central del Reglamento y de la política migratoria europea:

Toda medida regulatoria en la Unión Europea debe garantizar de forma efectiva el respeto a la dignidad humana, el acceso a la justicia y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, de conformidad con el artículo 2 del TUE. Así queda establecido en nuestro propio tratado, así como en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (art. 1 y 47), Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 1 y 10).

2. Asegurar la independencia del retorno voluntario como medida de reintegración:

Lejos de dibujar el retorno voluntario como una fase previa a la medida de retorno forzoso, se deben diseñar procedimientos independientes para el retorno voluntario, desvinculados del proceso de retorno forzoso, garantizando, así, que la decisión de retornar sea libre, informada y no condicionada por amenazas de detención o expulsión inmediata. Así queda establecido tanto en las Directrices del ACNUR sobre Retorno Voluntario (1996), como en el propio Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Objetivo 21).

3. Garantizar los efectos de suspensión automática sobre la ejecución de las expulsiones:

No existe el derecho a un recurso efectivo sin la inclusión obligatoria del efecto suspensivo de toda orden de retorno, especialmente cuando lo que puede estar en juego es la garantía del principio de *non-refoulement*, así como la vida, la integridad y la seguridad de las personas en proceso de retorno. Así queda establecido en el propio artículo 13 CEDH, el artículo 18 y 19.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, y la mencionada jurisprudencia del TEDH (Jabari c. Turquía).

4. Acabar con la detención administrativa y prohibir de forma expresa la detención de menores y grupos vulnerables.

La detención en los procesos de retorno no debe quedar ajena a los criterios de proporcionalidad establecidos en los diferentes estándares internacionales. Es por ello que ha de quedar garantizada la revisión judicial inmediata y efectiva, así como prohibir de forma expresa la detención de niños y niñas y otros grupos vulnerables. Así queda establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 37), las Directrices del Comité de Derechos Humanos de la ONU (2021), y la mencionada jurisprudencia del TEDH (Rahimi c. Grecia).

5. Eliminar toda mención al concepto de “riesgo para la seguridad”.

Tal y como ha quedado establecido, la introducción de este concepto ha de ser claramente definido, restringido y basado en hechos, evitando interpretaciones discrecionales que permitan abusos, estigmatización o criminalización de las personas migrantes. Así queda establecido en el artículo 5 CEDH y el Dictamen del Tribunal de Justicia de la UE sobre proporcionalidad y legalidad (C-601/15).

6. Limitar la externalización de la gestión migratoria en terceros países y garantizar mecanismos de supervisión independientes, así como el principio de jurisdicción universal.

La externalización en terceros países de nuestras obligaciones para la protección internacional es la externalización de la protección y garantía de los Derechos Humanos. Es una medida política que no debería tener cabida en el marco político europeo pues, jurídicamente, dudosamente lo tiene.

La creación de centros de retorno en terceros países debería quedar, en todos los casos, condicionada a la existencia de mecanismos de supervisión independientes, vinculantes y con participación de la sociedad civil, garantizando el acceso efectivo a derechos y justicia. Así queda establecido en el Principio de no devolución (art. 33 Convención de Ginebra), el artículo 3 CEDH y el Dictamen del ACNUR sobre externalización y protección internacional.

En todo caso, además, se deberán incluir cláusulas vinculantes en acuerdos con terceros países que obliguen a su cooperación judicial y al respeto de sentencias emitidas en la UE, garantizando acceso a pruebas, testimonios y responsables. En este sentido, se deberá:

- a. Ampliar la competencia de tribunales europeos para investigar y juzgar crímenes cometidos en centros de retorno ubicados en terceros países, aplicando el principio de jurisdicción universal.
- b. Crear un mecanismo de reparación integral para víctimas, financiado por la UE y los Estados miembros implicados en acuerdos externos.

7. **Garantizar el acceso a la asistencia jurídica gratuita y efectiva.**

La asistencia legal debe estar asegurada en todos los procedimientos de retorno, sin restricciones por motivos económicos ni por “falta de perspectivas de éxito”, así como ser proporcionada desde el inicio del procedimiento. Así queda establecido en el Artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, artículo 6 CEDH, Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo.

8. **Evitar el reconocimiento automático de órdenes de retorno entre Estados miembros sin revisión de garantías.**

Las decisiones de retorno emitidas por un Estado miembro deben ser objeto de revisión individualizada por parte del Estado ejecutor, en garantía del derecho a la evaluación individualizada y a la protección de derechos. Además, al igual que en la actual directiva, se han de habilitar medidas de regularización para aquellas personas por razones humanitarias y/o inexpulsables. En este sentido, se deberá igualmente habilitar un mecanismo de responsabilidad europea por violaciones de derechos. Así queda establecido en el Principio de evaluación individual (art. 41 Carta de Derechos Fundamentales), art. 4 Protocolo 4 CEDH y diversa jurisprudencia del TEDH como el caso *Hirsi Jamaa c. Italia*.

9. **Exigir criterios claros y garantistas para la designación de “terceros países seguros”.**

La UE debe garantizar que la consideración de un país como tercer país seguro esté basada en evaluaciones independientes y actualizadas, que incluyan el respeto efectivo a los derechos humanos y el acceso al procedimiento de asilo, conforme a la jurisprudencia del TJUE (C-924/19, C-134/23), y a los diferentes dictámenes del ACNUR como guardián de la Convención de Ginebra.

10. **Incorporar mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil especializada en políticas migratorias.**

El proceso de elaboración y negociación del Reglamento debe abrirse a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, además de otros grupos de interés, que puedan contribuir a la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de una gobernanza migratoria multiactor. Así queda establecido en el artículo 11 TUE, los principios de buena gobernanza (Libro Blanco de la Comisión Europea, 2001) y las Directrices del Consejo de Europa sobre participación ciudadana.



convive
fundación cepaim



ESPACIO
POR DERECHOS

*Nota Política #1
Versión 1 (Mayo 2025)*

Edita:

CONVIVE Fundación Cepaim

Coordinador de la publicación:

-Rubén Romero Masegosa .

Autoría del informe:

- Adam Mohamed Ariche*
- Juan Enrique Cano Moreno*

Agradecimientos al equipo de Incidencia y Comunicación:

- Valeria Méndez de Vigo Montojo*
- Alessandra Guida*
- Julia Saura Velasco*
- Maria Cecilia Torre Parodi*
- Herena García Soria*

Diseño y maquetación:

-Pedro A. López Ruiz

Publicación realizada bajo licencia CC BY-NC-ND 4.0 DEED



Esta publicación ha recibido el apoyo económico del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, la información contenida en la publicación, no refleja la posición oficial del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Ni el Ministerio, ni ninguna persona que actúe de conformidad con el Ministerio, podrán ser responsables del uso que se realice de la información contenida en esta publicación.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal y como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

©Copyright CONVIVE Fundación Cepaim 2025