

**SOBRE LA
ACTUALIDAD DE LA
POLÍTICA MIGRATORIA
EUROPEA: CAMINANDO ENTRE
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO
EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO
Y LA NUEVA AGENDA
RESTRICTIVA EUROPEA**

Octubre/2025

**NOTA
POLÍTICA #3**



convive
fundación cepaim



**ESPACIO
POR DERECHOS**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030

DIRECCIÓN GENERAL
DE AGENDA 2030



AGENDA
2030

“SOBRE LA ACTUALIDAD DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA: CAMINANDO ENTRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO Y LA NUEVA AGENDA RESTRICTIVA EUROPEA”

Tras la aprobación del Pacto Europeo de Migración y Asilo (en adelante, PEMA) en mayo de 2024 bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, se inició un proceso de implementación que nos llevará hasta junio del 2026. Esto supone uno de los procesos de armonización migratoria más importantes en la historia reciente de la UE¹. Pese a las críticas que determinados elementos del PEMA puede generar, España desempeñó un papel determinante en su aprobación, logrando consensos que, en el contexto político actual, habrían sido prácticamente imposibles y/o aún más regresivos. Ese liderazgo otorga a nuestro país una responsabilidad especial en la fase de implementación, tanto a nivel nacional como europeo.

En la actualidad, la Unión Europea se encuentra inmersa en dos procesos simultáneos y estrechamente interrelacionados que deben abordarse con matices. Por un lado, la puesta en marcha de los planes nacionales de implementación del PEMA en cada Estado miembro; y, por otro, las discusiones internas actuales en el seno de la Comisión y del Consejo sobre los textos normativos y las políticas que integran y complementan el PEMA —entre ellos, el Reglamento de Retorno² y el controvertido concepto de “tercer país seguro”³.

En este contexto, la dinámica política europea ha cambiado de forma significativa bajo la Presidencia danesa del Consejo de la UE, impulsando y proponiendo modificaciones profundas tanto a la propuesta de Reglamento de Retorno como a la definición y listado de países considerados “seguros”⁴. Estas propuestas agravan la ya compleja conceptualización original y suponen una flexibilización preocupante de los estándares jurídicos y de protección.

Desde CONVIVE Fundación Cepaim ya se había alertado, en la nota política “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”⁵, sobre el riesgo de desvirtuar los aspectos positivos del PEMA a través de los propios textos jurídicos que lo integran. En aquel análisis se señalaba cómo el Reglamento de Retorno y la flexibilización del concepto de “tercer país seguro” no solo desprotegen a las personas migrantes y solicitantes de asilo, sino que además consolidan un enfoque restrictivo de “securitización” que pone en cuestión el proyecto europeo en su conjunto y promueve una preocupante flexibilización de los estándares políticos y jurídicos en materia de derechos humanos.

1 Cronología del PEMA

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52025PC0101>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0259>

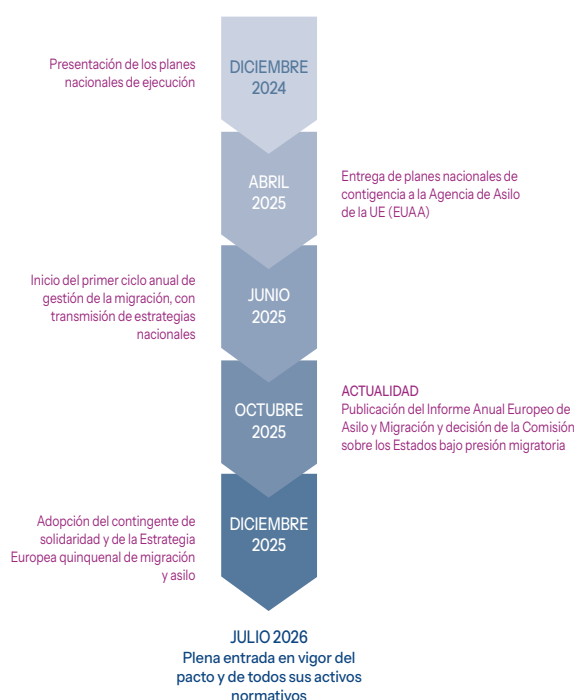
4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52025PC0186>

5 <https://www.cepaim.org/publicacion/de-la-proteccion-la-externalizacion#main-content>

Pese a las críticas que determinados elementos del PEMA puede generar, España desempeñó un papel determinante en su aprobación, logrando consensos que, en el contexto político actual, habrían sido prácticamente imposibles y/o aún más regresivos. Ese liderazgo otorga a nuestro país una responsabilidad especial en la fase de implementación, tanto a nivel nacional como europeo.

El Reglamento de Retorno y la flexibilización del concepto de “tercer país seguro” no solo desprotegen a las personas migrantes y solicitantes de asilo, sino que además consolidan un enfoque restrictivo de “securitización” que pone en cuestión el proyecto europeo en su conjunto y promueve una preocupante flexibilización de los estándares políticos y jurídicos en materia de derechos humanos.

PLAN DE EJECUCIÓN COMÚN



La nueva composición del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa nos plantea un escenario en el que a través de estas reformas se pretende realizar una **alteración sustancial del acuerdo alcanzado en 2024**, debilitando principios jurídicos esenciales, reduciendo garantías de protección y vaciando de contenido compromisos fundamentales en materia de derechos. Las propuestas de la Presidencia danesa no solo modifican disposiciones concretas, sino que envían un mensaje político claro eliminando menciones a principios esenciales de la Unión como el “interés superior del niño”, lo que produce un retroceso normativo y simbólico de gran alcance.

La Unión Europea se enfrenta hoy ante una disyuntiva decisiva: implementar el Pacto desde una mirada basada en los derechos humanos y el fortalecimiento de las garantías jurídicas y políticas que caracterizan al proyecto europeo, o desandar el camino hacia una Europa de mínimos, donde los derechos y libertades que nos han de caracterizar como proyecto geopolítico regional queden naufragados ante la ola securitaria. Esta nota política analiza ambos procesos —la implementación del PEMA y las modificaciones legislativas en curso— y su interacción, desde la perspectiva estatal y de la sociedad civil, identificando los riesgos concretos y proponiendo medidas de respuesta política y jurídica.

*La nueva composición del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa nos plantea un escenario en el que a través de estas reformas se pretende realizar una **alteración sustancial del acuerdo alcanzado en 2024**, debilitando principios jurídicos esenciales, reduciendo garantías de protección y vaciando de contenido compromisos fundamentales en materia de derechos.*

*La Unión Europea se enfrenta hoy ante una disyuntiva decisiva: **implementar el Pacto desde una mirada basada en los derechos humanos y el fortalecimiento de las garantías jurídicas y políticas que caracterizan al proyecto europeo**, o desandar el camino hacia una Europa de mínimos, donde los derechos y libertades que nos han de caracterizar como proyecto geopolítico regional queden naufragados ante la ola securitaria.*

1. ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PEMA: AVANCES Y LÍMITES

La implementación e interpretación de los Reglamentos del PEMA, así como la trasposición de la Directiva y la adaptación de las legislaciones nacionales de todos los Estados miembros, serán factores determinantes para garantizar que se respeten los derechos fundamentales de las personas migrantes y solicitantes de asilo.

El Plan de Ejecución Común de la Comisión Europea⁶ (12 de junio de 2024) fijó como fecha clave julio de 2026 para la entrada en vigor de todas las medidas, pero con hitos intermedios en 2024 y 2025 con el objetivo de garantizar la preparación adecuada de los Estados.

La implementación del PEMA es compleja y exige que todos los Estados miembros adapten en un corto plazo sus marcos legales, operativos y administrativos. En este escenario, el rol de España no concluye con la aprobación del acuerdo: debe desempeñar un papel central en su puesta en práctica, tanto dentro de sus fronteras como en el ámbito europeo y en las relaciones con terceros países.

La defensa de una migración segura, ordenada, regular y basada en los Derechos Humanos se convierte así en un eje fundamental de la política de acción exterior, así como de la dimensión interna de acción gubernamental.

La Comunicación de la Comisión Europea COM (2025)319 sobre el estado de ejecución del Pacto⁷, destaca distintos avances, como la coordinación de la Comisión con Frontex, EUAA y eu-LISA desde junio de 2024, y la creación en enero de 2025 de la Plataforma de Implementación del Pacto, un órgano de apoyo clave para supervisar y facilitar la aplicación de las medidas. A nivel nacional, 26 Estados miembros han participado activamente en la implementación, y 25 de ellos —entre ellos España— han presentado sus planes nacionales de implementación, contando con el apoyo del Instrumento de Apoyo Técnico, creado para orientar a los Estados en la preparación y ejecución de dichos planes. Por su parte, las agencias europeas involucradas han logrado avances específicos:

- **EUAA:** ha actualizado su currículum europeo de asilo, adaptando estándares operativos y anunciando proyectos piloto de monitorización para 2025.
- **Frontex:** continúa ofreciendo apoyo operativo y asesoría en los nuevos procedimientos fronterizos y de retorno, además de realizar evaluaciones de vulnerabilidad.
- **eu-LISA:** gestiona la implementación de la renovación de la plataforma Eurodac.

La implementación del PEMA es compleja y exige que todos los Estados miembros adapten en un corto plazo sus marcos legales, operativos y administrativos. En este escenario, el rol de España no concluye con la aprobación del acuerdo: debe desempeñar un papel central en su puesta en práctica, tanto dentro de sus fronteras como en el ámbito europeo y en las relaciones con terceros países.

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202407063

⁷ State of Play on the Implementation of the Pact on Migration and Asylum

La Unión ha puesto 3.000 millones de euros más a disposición de los Estados para la implementación del Pacto y el acogimiento de personas desplazadas desde Ucrania, 1.000 millones de euros más de lo inicialmente previsto.

El Plan reconoce que el ritmo de implementación es desigual entre Estados y que persisten retos en materia de capacidad administrativa, interoperabilidad de sistemas de datos y coherencia de los procedimientos fronterizos y de retorno. Asimismo, enfatiza la necesidad de que la aplicación del PEMA mantenga la compatibilidad con los estándares de derechos fundamentales y el principio de no devolución, especialmente en los procedimientos acelerados en frontera.

Además, en el plano político, se observa un cumplimiento selectivo de las disposiciones del PEMA por parte de los Estados miembros. Muchos gobiernos están priorizando aquellas medidas que se alinean con sus propias agendas nacionales —en particular las vinculadas a la eficiencia en los procedimientos de expulsión y al refuerzo del control y la securitización de fronteras—, mientras relegan otras relacionadas con los mecanismos de solidaridad y la protección. A esta tendencia se suman los Estados que han expresado abiertamente su oposición a los mecanismos de solidaridad obligatoria⁸ y que, mediante la inacción o la demora deliberada, buscan debilitar la aplicación integral del Pacto.

En este contexto, el estado de ejecución advierte que la correcta implementación dependerá no sólo de la voluntad política, sino también de la capacidad financiera y técnica de los Estados miembros. Este diagnóstico se complementa con la propuesta de Reglamento COM (2025)5409, que busca garantizar un apoyo financiero estructural y estable para el periodo 2028-2034. Ambos instrumentos se encuentran, por tanto, íntimamente vinculados: mientras el PEMA fija el marco normativo y operativo, el nuevo Reglamento define los mecanismos de financiación y acompañamiento necesarios para su consolidación.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil hemos advertido que la orientación presupuestaria del nuevo Reglamento reproduce una lógica de securitización: prioriza la gestión fronteriza y el control migratorio por encima de la protección, la acogida o la inclusión. Esta asimetría, unida a la condicionalidad financiera impuesta a los terceros países en materia de cooperación migratoria, podría consolidar un modelo de externalización del asilo que debilite las garantías de derechos fundamentales, el principio de no devolución, así como la globalidad de nuestros compromisos internacionales en materia de acogida y protección internacional.

⁸ https://www.euractiv.com/news/warsaw-rejects-eu-migrant-relocation-plan-polands-president-tells-von-der-leyen/?utm_source=chatgpt.com

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0540>

Además, en el plano político, se observa un cumplimiento selectivo de las disposiciones del PEMA por parte de los Estados miembros. Muchos gobiernos están priorizando aquellas medidas que se alinean con sus propias agendas nacionales —en particular las vinculadas a la eficiencia en los procedimientos de expulsión y al refuerzo del control y la securitización de fronteras—, mientras relegan otras relacionadas con los mecanismos de solidaridad y la protección.

Las organizaciones de la sociedad civil hemos advertido que la orientación presupuestaria del nuevo Reglamento reproduce una lógica de securitización: prioriza la gestión fronteriza y el control migratorio por encima de la protección, la acogida o la inclusión.

En términos institucionales, la articulación entre el PEMA y el futuro Reglamento de Apoyo exigirá reforzar los mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, especialmente respecto al uso de fondos europeos y a la supervisión de Frontex, EUAA y eu-LISA. La Comisión reconoce, además, que el éxito del sistema dependerá de la capacidad de los Estados para mantener la interoperabilidad de los sistemas de información (Eurodac, VIS, ETIAS) y garantizar que los procedimientos acelerados en frontera sean compatibles con el acceso efectivo al asilo.

Así, el paso del marco normativo (PEMA) al financiero (2028-2034) marca una nueva fase del régimen europeo de migración y asilo, donde la sostenibilidad política y ética del sistema dependerá de equilibrar los objetivos de control y seguridad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección internacional.

Es más, dependerá de hasta qué punto, la dicotomía generada –de forma intencionada– entre seguridad vs inclusión es superada mediante una apuesta decidida por políticas de seguridad inclusiva que garanticen la seguridad para todas, incluidas las personas migrantes y refugiadas que llegan a Europa buscando, precisamente, seguridad para sus vidas y la de sus familiares, desde una óptica garantista en derechos.

2. EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL PEMA EN ESPAÑA

Esta dualidad de procesos también se refleja en la realidad política de España, que por un lado ha publicado una versión ejecutiva de su Plan Nacional de Implementación¹⁰, en el que se establecen los distintos hitos y reformas necesarias para la aplicación del PEMA; y, por otro, ha abierto una consulta pública¹¹ sobre los tres temas que analiza la presente nota:

- **Propuesta de Reglamento de la UE sobre el concepto de “país tercero seguro”,** que modifica el Reglamento (UE) 2024/1348.
- **Propuesta de Reglamento de la UE para establecer una lista común de “países de origen seguros”,** que también modifica el Reglamento (UE) 2024/1348.
- **Propuesta de Reglamento de la UE por el que se crea un sistema común de retorno para nacionales de terceros países en situación irregular,** que sustituye la Directiva 2008/115/CE, la Decisión 2001/40/CE y la Decisión 2004/191/CE.

Por su parte, en España ya se ha llevado a cabo una serie de medidas en clave de implementación, como son: la reforma del Reglamento de Extranjería en 2024¹², en vigor desde el 20 de mayo de 2025, la adaptación de nuestra capacidad de acogida, la presentación del Plan de Contingencia, el nuevo Plan de Acción Exterior 25 -28 o la articulación de visados de tránsito para determinados países.

¹⁰ <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/resumen-ejecutivo-PNI-Espana.pdf>

¹¹ <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/participacion-publica-en-proyectos-normativos/audiencia-e-informacion-publica/>

¹² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155/con>

Bloques del Plan Nacional de Implementación

Ámbito legislativo	- Nueva Ley de Asilo y reglamento de desarrollo, sustituyendo la Ley 12/2009 y el RD 203/1995. - Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su Reglamento. - Aplicación del nuevo Reglamento de Extranjería (RD 1155/2024, en vigor desde mayo de 2025).
Eurodac	Desarrollo de un nuevo sistema nacional interoperable con Eurodac y los sistemas nacionales de migración, asilo, acogida y biometría.
Gestión de flujos migratorios en fronteras exteriores	- Triaje en 72 horas. - Revisión de la evaluación de vulnerabilidad para mejorar eficacia y coordinación. - Reforzamiento de personal en la Dirección General de Protección Internacional y la Policía Nacional. - Reformas legales para garantizar cumplimiento de plazos y condiciones.
Sistema de acogida	- Adaptación a las necesidades derivadas del Pacto. - Garantía de capacidad adecuada para procedimientos en frontera.
Procedimientos de asilo y retorno	- Mejora de la interconexión entre denegaciones de asilo y decisiones de retorno. - Adaptación de procedimientos administrativos y sistemas informáticos bajo principios de eficiencia y equidad.
Responsabilidad y solidaridad	- Adaptación a las nuevas normas sobre responsabilidad. - Reformas para mejorar la eficacia de los traslados. - Decisiones de solidaridad adoptadas a nivel de departamentos ministeriales.
Planes de contingencia y respuesta a crisis	- Desarrollo de planes siguiendo el modelo de la Agencia de Asilo de la UE y la Comisión. - Decisiones en crisis también adoptadas a nivel ministerial.
Garantías y derechos fundamentales	- Atención especial a la aplicación de disposiciones sobre menores. - Creación de un mecanismo independiente de supervisión de los derechos fundamentales. - Refuerzo de protección a solicitantes de asilo y colectivos vulnerables.
Recursos y financiación	- Priorización de inversiones en personal, tecnologías de la información y adaptaciones del sistema de acogida. - Búsqueda de cofinanciación comunitaria.

En España ya se ha llevado a cabo una serie de medidas en clave de implementación, como son: la reforma del Reglamento de Extranjería en 2024, en vigor desde el 20 de mayo de 2025, la adaptación de nuestra capacidad de acogida, la presentación del Plan de Contingencia, el nuevo Plan de Acción Exterior 25-28 o la articulación de visados de tránsito para determinados países.



En este proceso de implementación, resulta esencial que las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social que trabajamos en la defensa de los derechos de las personas más vulnerables reclamemos una mayor y mejor participación no solo en el proceso de diseño, sino en el propio proceso de implementación del Pacto.

Nuestro compromiso debe orientarse a fortalecer los estándares de protección de los derechos humanos y a evitar retrocesos frente a las presiones internacionales que puedan surgir durante la adecuación nacional del PEMA y su diálogo con los instrumentos internacionales.

En esta primera fase, desde CONVIVE Fundación Cepaim, en alianza con una veintena de organizaciones, se elaboró un conjunto de propuestas dirigidas al Gobierno de España, instándolo a incorporarlas en el proceso de adaptación y ejecución del Pacto.

En primer lugar, se plantea que el nuevo modelo de triaje y la aplicación de la ficción de “no entrada” en frontera deben garantizar un acceso real y efectivo a la protección internacional. Para ello, se propone asegurar la asistencia jurídica individualizada inmediata y establecer mecanismos de supervisión independientes que eviten expulsiones automáticas. Asimismo, se recomienda reconsiderar el uso sistemático de la detención en los procedimientos migratorios, por resultar innecesaria, costosa e ineficaz, y apostar en su lugar por alternativas no privativas de libertad que reduzcan costes y mejoren la gestión de casos.

En segundo término, las organizaciones subrayan la necesidad de reforzar la detección y atención de colectivos vulnerables, garantizando una identificación temprana y efectiva de menores, víctimas de trata y personas con necesidades específicas. Para ello, se propone fortalecer los protocolos de identificación y asegurar la presencia de personal especializado en los puntos fronterizos donde se realizan los procedimientos de triaje. De igual modo, se considera imprescindible garantizar el acceso a asistencia letrada especializada, que asegure la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica mediante un sistema de asesoramiento temprano, accesible y continuado en todas las fases del procedimiento migratorio.

Por último, las entidades insistimos en garantizar la creación y participación en el Mecanismo de Supervisión Independiente para el monitoreo de la gestión migratoria. Este organismo, con participación activa de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos, resultaría esencial para reforzar la confianza pública, garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales y asegurar la transparencia mediante la publicación de informes periódicos y accesibles.

3. LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE RETORNO Y TERCER PAÍS SEGURO

Uno de los aspectos fundamentales para comprender el estado actual de la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) es el análisis del nuevo Reglamento de Retorno impulsado por la Comisión Europea, así como las modificaciones introducidas por la presidencia danesa y la conceptualización del “tercer país seguro”.

Más allá del texto normativo que finalmente se adopte, lo verdaderamente preocupante es el cambio de narrativa que subyace a las propuestas recientes. Se observa una tendencia a eliminar o diluir referencias explícitas a los derechos fundamentales, pilares de la arquitectura jurídica de la Unión Europea y de los principios básicos del derecho internacional.

En efecto, el documento de trabajo al respecto analizado¹³, advierte la supresión del artículo 5 de la propuesta original —referido a la protección de los derechos fundamentales—, así como una limitación de las garantías para los menores de edad, al eliminarse la referencia al interés superior del niño como principio rector.

¹³ <https://www.statewatch.org/media/5123/eu-council-deportation-reg-pres-draft-compromise-9-25.pdf>

Más allá del texto normativo que finalmente se adopte, lo verdaderamente preocupante es el cambio de narrativa que subyace a las propuestas recientes. Se observa una tendencia a eliminar o diluir referencias explícitas a los derechos fundamentales, pilares de la arquitectura jurídica de la Unión Europea y de los principios básicos del derecho internacional.

Aunque el borrador incluye otros elementos igualmente graves —como la eliminación de la obligación de informar a las personas solicitantes sobre sus derechos, la restricción de los recursos administrativos y judiciales, la ampliación de los motivos de detención y un endurecimiento de las condiciones de internamiento—, resulta especialmente relevante destacar el componente discursivo de esta reforma.

Incluso si en el proceso de negociación algunos de estos aspectos se suavizan, el mero hecho de que se propongan modificaciones que rebajan los estándares de protección consolidados representa un retroceso en la narrativa de derechos y una normalización del enfoque securitario en las políticas migratorias europeas. Este desplazamiento discursivo —del lenguaje de derechos al de control y disuasión— podría tener consecuencias profundas en la interpretación y aplicación futura del PEMA y de los principios fundacionales de la Unión.

En el análisis que realizamos en la nota política *“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”*, identificamos un giro marcado hacia la securitización del ámbito migratorio, evidenciando que la Unión prioriza la expulsión y el control fronterizo por encima de la protección y los derechos fundamentales.

El concepto de retorno también ha sufrido modificaciones en su propia consideración, pasando a plantearse ahora como una opción preferente. Parece que se integra como una fase previa al retorno forzoso, no garantizando condiciones para una decisión verdaderamente libre e informada, y desdibujando, por todo ello, la distinción entre modalidades, reduciendo el concepto de retorno voluntario a un instrumento de mera eficiencia.

Entre las principales novedades, el nuevo Reglamento plantea la creación de centros de retorno (“hubs”) en terceros países, lo que genera serias dudas sobre los mecanismos de supervisión previstos para garantizar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos, así como sobre el destino y las condiciones de las personas trasladadas en caso de suspensión de acuerdos bilaterales. Tampoco se precisan los estándares mínimos de vida en esos centros ni los mecanismos de control externos que asegurarían su cumplimiento.

El documento de trabajo mantiene la expansión de los países de retorno y la posibilidad de crear estos centros con requisitos debilitados. También elimina disposiciones sobre la obligación de detectar a las personas en situación irregular y aumenta la flexibilidad en el reconocimiento mutuo y el uso de fondos de la UE para estas operaciones.

Nuestro análisis previo ya había advertido un debilitamiento de las autonomías estatales en relación con la revisión de la Orden Europea de Retorno —un elemento central del Reglamento—. La nueva propuesta profundiza esta tendencia al suprimir toda referencia a la posibilidad de conceder permisos de residencia por razones humanitarias o de otro tipo a nivel nacional, lo que impedirá suspender las decisiones de retorno incluso en casos excepcionales.

Asimismo, persiste la falta de precisión en conceptos jurídicos clave, como el de “personas que representan un riesgo para la seguridad”. Las nuevas disposiciones endurecen esta categoría, permitiendo la detención en prisiones ordinarias junto a población penal, lo que vulnera los estándares internacionales.

Este desplazamiento discursivo —del lenguaje de derechos al de control y disuasión— podría tener consecuencias profundas en la interpretación y aplicación futura del PEMA y de los principios fundacionales de la Unión.

Las nuevas disposiciones endurecen esta categoría, permitiendo la detención en prisiones ordinarias junto a población penal, lo que vulnera los estándares internacionales.

En esta misma lógica, se amplía la obligación de cooperación de las personas retornadas y se endurecen las sanciones por falta de cooperación, incluyendo la detención y otras sanciones penales. La propuesta incluso contempla la posibilidad de revocar permisos de residencia, registrar y confiscar pertenencias personales sin consentimiento, y ampliar los motivos de detención mediante una cláusula abierta —“otros motivos pertinentes en la legislación nacional para garantizar el retorno efectivo”—, lo que conlleva un riesgo de arbitrariedad y falta de armonización entre Estados miembros.

Además, se introduce la posibilidad de extender la detención seis meses más allá del límite máximo de 24 meses previsto por la Comisión Europea, debilitando aún más las disposiciones sobre condiciones de internamiento.

Finalmente, desde la perspectiva narrativa, la propuesta rebaja el lenguaje de protección de la infancia y debilita las garantías procesales: se debilitan los requisitos de información sobre los recursos legales disponibles y se elimina el efecto suspensivo automático de las decisiones de retorno hasta que la persona pueda ejercer su derecho a un recurso efectivo. Esto podría permitir devoluciones sin garantías judiciales.

El Reglamento impone una aplicación directa y homogénea en los Estados miembros, mientras que las Directivas funcionan mediante la transposición y adaptación a los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro, basándose en unas indicaciones de mínimos que deben incluirse en cada Ley nacional de trasposición de la Directiva.

Por su parte, el concepto de «tercer país seguro» se refiere a una lista en desarrollo elaborada por la Unión Europea, que incluye países considerados por la propia UE como seguros —entre ellos Marruecos, Túnez, Colombia, Egipto o Bangladesh—, a los que podrían ser trasladadas personas migrantes o solicitantes de asilo.

La crítica respecto a su caracterización se profundiza mientras avanza el trámite parlamentario: no se especifican los parámetros objetivos de evaluación que determinan la seguridad real de dichos países, especialmente respecto de ciertos colectivos vulnerables o en relación con el respeto efectivo de los derechos humanos. Esta designación entra en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y con abundante documentación sobre violaciones de derechos en algunos de los Estados mencionados, en particular contra personas LGTBI+, mujeres o minorías étnicas y religiosas.

La inclusión de determinados países en la lista de “seguros” parece responder más a consideraciones políticas y geoestratégicas que a una evaluación rigurosa de sus sistemas de protección internacional. Ejemplo de ello es el acuerdo bilateral entre Italia y Albania, ampliamente cuestionado por su controversia jurídica en torno al concepto mismo de “seguridad”, que según el derecho internacional debe ser objetiva, verificable y acreditada.

El concepto de «tercer país seguro» continúa, por tanto, en proceso de ajuste y flexibilización por parte de los órganos competentes de la Unión Europea. Prueba de ello es que, en mayo de 2025, la Comisión Europea propuso nuevas modalidades para facilitar su aplicación, con el objetivo de acelerar los procedimientos de asilo y reducir la presión sobre los sistemas nacionales de acogida, asegurando —al menos formalmente— el respeto de las garantías legales y los derechos fundamentales.

Se introduce la posibilidad de extender la detención seis meses más allá del límite máximo de 24 meses previsto por la Comisión Europea, debilitando aún más las disposiciones sobre condiciones de internamiento.

El concepto de «tercer país seguro» se refiere a una lista en desarrollo elaborada por la Unión Europea, que incluye países considerados por la propia UE como seguros —entre ellos Marruecos, Túnez, Colombia, Egipto o Bangladesh—, a los que podrían ser trasladadas personas migrantes o solicitantes de asilo.

Actualmente, la normativa permite **declarar inadmisibile una solicitud de asilo** si el solicitante puede recibir protección efectiva en un tercer país considerado seguro, siempre que se demuestre un **vínculo personal o geográfico** con dicho país.

La nueva propuesta de la Comisión introduce tres cambios sustantivos:

1. **Eliminación del requisito de vínculo personal o geográfico.** Ya no será necesario demostrar una conexión específica entre el solicitante y el país considerado seguro.
2. **El tránsito previo** por un tercer país seguro antes de llegar a la UE podrá considerarse **vínculo suficiente**.
3. **Aplicación ampliada mediante acuerdos bilaterales.** Incluso en ausencia de vínculo o tránsito, el concepto podrá aplicarse si existe un **acuerdo entre la UE o un Estado miembro y el tercer país**, siempre que este garantice la posibilidad de solicitar protección internacional. Esta última disposición **no se aplicará a menores no acompañados**.

La interposición de recurso contra decisiones de inadmisibilidad basadas en el concepto de “tercer país seguro” **no tendrán efecto suspensivo automático**, lo que permitiría ejecutar las expulsiones antes de la resolución judicial definitiva, bajo el argumento de evitar retrasos y prevenir abusos del sistema.

Por último, se establece la obligación de notificar a la Comisión y a los demás Estados miembros cualquier acuerdo suscrito con terceros países, reforzando así el control político — aunque no necesariamente el control en materia de derechos humanos— sobre el uso de esta figura jurídica.

La normativa se está impulsando **sin la participación activa de la sociedad civil**, a diferencia del resto del proceso de implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo, donde sí se han promovido espacios de diálogo y consulta. Esta exclusión puede generar **fragmentación normativa e incrementar la litigiosidad**, al introducir disposiciones poco claras o inconsistentes con los marcos existentes.

La **consulta pública abierta por el Estado español** constituye un ejercicio positivo de transparencia si lo comparamos con el proceso a nivel comunitario, pero **no compensa la falta de participación y apertura a nivel de la Unión Europea**, donde las decisiones se están adoptando en un contexto de escasa deliberación democrática.

4. CONCLUSIONES

La fase actual de implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) en España se produce en un momento de profunda tensión política a nivel europeo. Mientras la Comisión y los Estados miembros avanzan en la ejecución técnica del Pacto —centrada en la interoperabilidad de sistemas, la gestión fronteriza y los mecanismos de solidaridad—, el Consejo impulsa modificaciones normativas que podrían alterar sustancialmente el equilibrio alcanzado en 2024.

Esta disonancia entre el espíritu original del PEMA y las nuevas propuestas que profundizan el corte restrictivo en las políticas inclusivas, plantea un desafío estratégico para España, tanto en su papel europeo como en su responsabilidad nacional de salvaguardar los derechos humanos en la aplicación del sistema común.

En este escenario, la consulta pública lanzada por el Gobierno español en torno a los Reglamentos sobre retorno, “tercer país seguro” y la lista de “países de origen seguros” representa una oportunidad clave. Más allá de su función formal de participación, constituye un espacio real para incidir en la posición del Estado español dentro del debate europeo, trasladando al nivel gubernamental las preocupaciones y propuestas de las organizaciones sociales que trabajan en la defensa de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Es una ocasión estratégica para reforzar el vínculo entre el proceso de implementación nacional y el debate político europeo, articulando una voz común de la sociedad civil ante posibles retrocesos normativos.

Desde esta perspectiva, las organizaciones españolas tenemos la posibilidad —y la responsabilidad— de posicionar a España como un contrapeso estratégico constructivo frente a la deriva restrictiva promovida por algunos Estados miembros. El objetivo no es sólo preservar la coherencia del Pacto con los estándares internacionales de protección, sino también consolidar un modelo de gobernanza migratoria basado en la solidaridad, la transparencia y el control democrático de las políticas públicas. La defensa de estos principios puede contribuir a fortalecer la legitimidad de la posición española en las negociaciones europeas y a proyectar una narrativa alternativa frente al discurso de la restricción y del control.

A la vez, España tiene la oportunidad de posicionarse como contrapeso frente a la deriva securitaria que amenaza con desnaturalizar el propio Pacto. Su experiencia en materia de acogida, inclusión e interlocución con entidades sociales puede servir para impulsar una interpretación del PEMA centrada en un marco de protección, la solidaridad y la corresponsabilidad, en lugar de la externalización, restricción y control. Promover esta visión en el ámbito europeo no sólo fortalecería la coherencia del sistema, sino también la legitimidad del liderazgo español en la materia.

Esta disonancia entre el espíritu original del PEMA y las nuevas propuestas que profundizan el corte restrictivo en las políticas inclusivas, plantea un desafío estratégico para España, tanto en su papel europeo como en su responsabilidad nacional de salvaguardar los derechos humanos en la aplicación del sistema común.

En definitiva, el proceso de implementación del PEMA y la actual consulta pública deben entenderse como un espacio de construcción política y democrática. La articulación entre el Gobierno y la sociedad civil permitirá que España no se limite a aplicar el Pacto, sino que contribuya activamente a redefinir su sentido y orientación dentro de la Unión Europea: un marco común que combine eficacia con humanidad, gestión con garantía, y control con derechos.

Posicionar a España como un contrapeso estratégico constructivo frente a la deriva restrictiva promovida por algunos Estados miembros. El objetivo no es sólo preservar la coherencia del Pacto con los estándares internacionales de protección, sino también consolidar un modelo de gobernanza migratoria basado en la solidaridad, la transparencia y el control democrático de las políticas públicas.



5. RECOMENDACIONES

a) Implementación nacional del PEMA: recomendaciones y próximos pasos:

- **Priorizar los derechos fundamentales como criterio rector:** incluir en todas las normas y protocolos que los derechos fundamentales y el principio de no devolución prevalecen sobre cualquier medida.
- **Avanzar en el pilotaje de alternativas a la detención migratoria no privativas de libertad desde un enfoque de gestión de casos y desde una óptica de desarrollo comunitario.** Además, se deberá prohibir bajo cualquier circunstancia la detención de menores y otros colectivos vulnerables, en aplicación de nuestros compromisos internacionales.
- **Considerar la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas, así como de los Organismos internacionales de Derechos Humanos en el Mecanismo Independiente de Supervisión.**
- **Garantizar la asistencia jurídica individualizada, traducción y mediación intercultural** desde el inicio el momento de manifestar la voluntad de solicitar protección internacional, garantizando además la presencia y valoración de personal experto socio - sanitario en los procedimientos de valoración de vulnerabilidades.
- Garantizar el **efecto suspensivo automático de los recursos efectivamente interpuestos** frente a procesos de retorno y devolución vinculadas a inadmisibilidad por terceros países.
- Cualquier acuerdo bilateral entre Estados debe **incorporar cláusulas verificables de protección de DDHH, acceso a asilo, visitas independientes y suspensión en caso de incumplimiento.** En este sentido se han de desarrollar auditorías externas e informes públicos previos a cualquier envío de personas a terceros países.

b) Respuesta a las consultas públicas sobre retorno y tercer país seguro.

- España debe expresar su **oposición a cualquier modificación que reduzca referencias a derechos fundamentales o que elimine la mención expresa del interés superior del niño.**
- Precisión terminológica: solicitar definiciones objetivas y limitadas de términos abiertos (p. ej. “riesgo para la seguridad”, “otros motivos pertinentes”) para evitar arbitrariedad.
- **Proporcionalidad y legalidad:** insistir en que medidas como el internamiento o sanciones solo pueden adoptarse con base en prescripciones legales claras, revisión judicial efectiva y proporcionalidad.

→ **Sobre el Reglamento de Retorno:**

- » Garantizar el efecto suspensivo de los recursos.
- » Rechazar la ampliación de plazos de detención y revisiones judiciales periódicas.
- » Prohibición de internamiento en prisiones convencionales.
- » Derecho a información y asistencia efectiva: obligación expresa de informar sobre derechos, vías de recurso y asistencia letrada desde el inicio del procedimiento.
- » Eliminar cualquier penalización por “falta de cooperación” en procedimientos de retorno.
- » Reconocimiento de las facultades de control de los Estado y la posibilidad de articular permisos humanitarios vía legislación nacional de extranjería.
- » Condicionar cualquier *hub* a estándares verificables: condiciones de vida, acceso a procedimiento de asilo, visitas de organismos independientes y suspensión inmediata de traslados si los estándares no se cumplen.
- » Protecciones procesales para menores y prohibición específica de detención.
- » Garantizar participación efectiva del TSAS y organismos internacionales de Derechos Humanos en el monitoreo de los *hubs* y en visitas a centros, así como acceso a datos agregados y desagregados.

→ **Sobre el concepto de “tercer país seguro”:**

- » Exigir un catálogo cerrado y público de criterios, que incluyan acceso real a los procesos de asilo, no persecución por motivos de género, sexualidad, minorías.
- » Solicitar que la inclusión en la lista esté basada en evidencias verificables y con mecanismos efectivos de supervisión.
- » Oponerse a la eliminación del vínculo personal o geográfico sin garantías
- » El tránsito debe examinarse con estándares de protección y documentación fehaciente.
- » Exigir que cualquier recurso suspenda la ejecución de la devolución hasta que el recurso haya sido resuelto con todas las garantías.
- » Establecer revisión constante con participación de ONGs y órganos independientes; posibilidad de excluir países ante evidencia de retrocesos en DDHH.
- » Excluir expresamente a menores no acompañados, víctimas de trata, solicitantes LGTBI+ y otros colectivos vulnerables.
- » Incluir cláusula que permita suspender de forma automática los traslados a un tercer país si se detectan violaciones sistemáticas de derechos o incumplimiento de estándares.

Nota Política #3
Octubre de 2025

Edita:

CONVIVE Fundación Cepaim

Coordinador de la publicación:

• Rubén Romero Masegosa

Autoría del informe:

• Juan Enrique Cano Moreno

Agradecimientos al equipo de Incidencia y Comunicación:

- Adam Mohamed Ariche
- Valeria Méndez de Vigo Montojo
- Alessandra Guida
- Julia Saura Velasco
- María Cecilia Torre Parodi
- Herena García Soria
- Irene Fernández García
- Antonio Fernandez Rojas

Diseño y maquetación:

• Pedro A. López Ruiz

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



SOBRE LA
ACTUALIDAD DE LA
POLÍTICA MIGRATORIA
EUROPEA: CAMINANDO ENTRE
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO
EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO
Y LA NUEVA AGENDA
RESTRICTIVA EUROPEA

Octubre/2025

NOTA
POLÍTICA #3

¡Únete!



convive
fundación cepaim



ESPACIO
POR DERECHOS

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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030

DIRECCIÓN GENERAL
DE AGENDA 2030



AGENDA
2030