



OBSERVATORIO SOBRE EL ESTADO DE LAS MIGRACIONES Y LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN ESPAÑA **OBSERVATORIO EMCIE**

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA: **CAMINANDO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO EN ESPAÑA**

MONOGRÁFICO



Monográfico sobre el Análisis de la Política Migratoria en la Unión Europea:
Caminando hacia la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo en España.

OBSERVATORIO SOBRE EL ESTADO DE LAS MIGRACIONES
Y LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN ESPAÑA. OBSERVATORIO EMCIE.

Edita:

CONVIVE Fundación Cepaim

Coordinadores de la publicación:

Rubén Romero Masegosa

Diego Pascual López Carmona

Colaboran:

Juan Enrique Cano Moreno

Julia Saura Velasco

Raúl Martínez Ibars

Juan Sebastián Fernández Prados

Agradecimientos:

Adam Mohamed Ariche

Valeria Méndez de Vigo Montojo

Alessandra Guida

Rosa María Miguel Nieto

Maria Cecilia Torre Parodi

Herena García Soria

Diseño y maquetación:

Pedro Antonio López Ruiz (Departamento de Comunicación de CONVIVE Fundación Cepaim).

Esta publicación está realizada bajo licencia CC BY-NC-ND 4.0



Esta publicación ha recibido el apoyo económico del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, dentro del Programa de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del I.R.P.F. (Expediente: 101/2023/91/17). 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.



 POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL

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.



TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y ASILO EN LA HISTORIA DE LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA. Pág. 5

2. CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO: UN ACUERDO CON CONFORMIDAD, PERO CON DISCREPANCIAS. Pág. 9

CONTENIDOS Y RESUMEN DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO. Pág. 10

3. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO. UN ENFOQUE BASADO EN LA PROPUESTA DE APLICACIÓN EN ESPAÑA. Pág. 15

EL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL PEMA EN ESPAÑA. Pág. 15

ESTADO DE LA SITUACIÓN SOBRE EL PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO (JUNIO 2025). Pág. 17

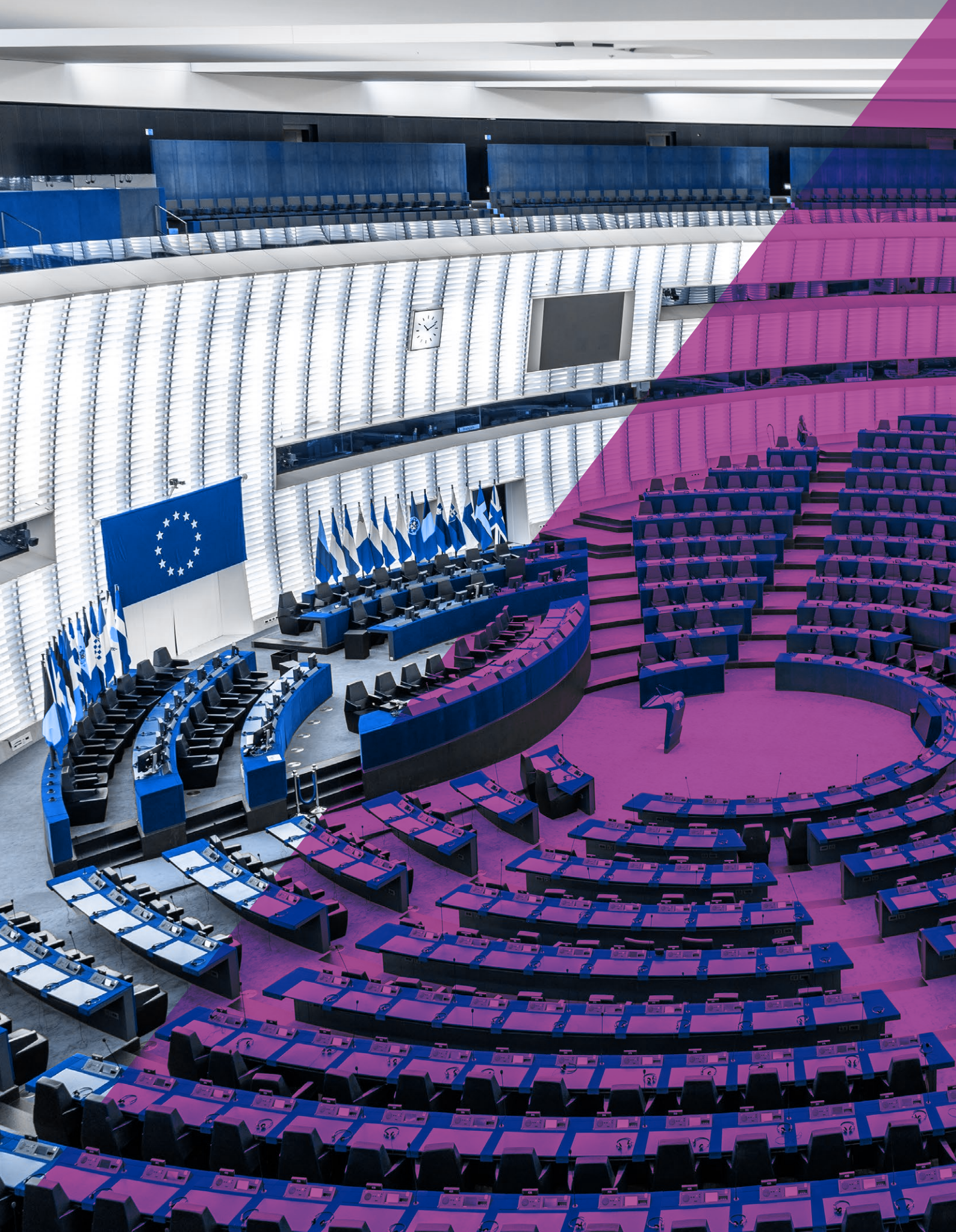
4. EL «AHORA» SOBRE LA MIGRACIÓN EN EUROPA. Pág. 19

EL REGLAMENTO DE RETORNO Y LA CONSIDERACIÓN DE «TERCER PAÍS SEGURO» AL DEBATE. Pág. 19

5. PROPUESTAS PARA UNA EUROPA DE CONVIVENCIA BASADA EN EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y SOLICITANTES DE ASILO. Pág. 23

CONCLUSIÓN. Pág. 27

BIBLIOGRAFÍA. Pág. 29



CAPÍTULO 1

Introducción a la política de migración y asilo en la historia de la actual Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

La historia de la política de migración y asilo en la Unión Europea comienza a consolidarse como una política común a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 por los entonces 15 Estados miembros que formaban parte del gran proyecto europeo, siendo uno de los objetivos principales de dicho Tratado:

Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia. (Tratado de Ámsterdam, 1997).

Nace así una política de migración y asilo con un fin determinado que era, además, consecuencia directa del ímpetu de creación del Espacio Schengen de libre circulación de personas dentro del territorio de los Estados miembros: para poder «liberar» el interior, era necesario «controlar» el exterior (a nivel, eso sí, comunitario). Por ello, es durante esta época que la Unión asume competencias en materia migratoria y de asilo de manera compartida con los Estados miembros, pasando a instaurarse el procedimiento de codecisión entre Unión y Estados miembros a partir del año 2005.

En materia de asilo, tras el Programa de Tampere de octubre de 1999, se decidió que la política de asilo de la Unión debía formularse en dos fases:

1. A corto y medio plazo, creando el Sistema Europeo Común de Asilo, SECA (1999-2004) que ayudó a la implementación de criterios comunes de examen de solicitudes de asilo y normas de acogida, protección internacional, y procedimientos de determinación del estatus de refugiado.
2. A largo plazo, desarrollar un procedimiento común de asilo para instaurar un sistema común de procedimiento de asilo, con garantías compartidas y un estatuto único de protección. No obstante, se acordó la demora de la tarea, por su complejidad y envergadura, dando como plazo el año 2012 (Parlamento Europeo, 2024).

En dicho periodo, se ponen en marcha las negociaciones para el establecimiento de un nuevo Tratado, el Tratado de Lisboa, que finalmente entraría en vigor en diciembre de 2009. En materia de asilo, el Tratado de Lisboa introdujo importantes cambios para la creación de un sistema común con sus propios estatutos y procedimientos que debía comprender: un estatuto de asilo, un estatuto de protección subsidiaria, un sistema común de protección temporal, criterios para la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud, normas comunes de acogida, y de asociación y cooperación con terceros países (Parlamento Europeo, 2024). Asimismo, se incluyeron otras medidas, como la inclusión en el artículo 80 TFUE del principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre Estados miembros de la UE, la implantación de la codecisión como procedimiento habitual, o mejoras en las competencias del TJUE (Parlamento Europeo, 2024). Todas estas nuevas consideraciones se reafirmaron en el Programa de Estocolmo, que comprendía un periodo de acción de 2010 a 2014, donde destaca el ímpetu solidario y el papel de la antigua Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), actual Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) (Parlamento Europeo, 2024).

Por lo observado, el SECA fue objeto de lentas negociaciones que se acentuaron con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, evolucionando de unas simples medidas básicas comunes a un procedimiento común, técnico y detallado de asilo para los Estados miembros.

Las políticas migratorias, se fundamentan en los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

Artículo 79 (antiguo artículo 63, puntos 3 y 4, TCE)

1. *La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.*
2. *A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:*
 - a) *las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;*
 - b) *la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;*
 - c) *la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;*
 - d) *la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.*
3. *La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.*
4. *El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*
5. *El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.*

Artículo 80

Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio. (TFUE, 2012).

En base a los citados preceptos, el Tratado de Lisboa preveía un procedimiento común en aspectos clave de la migración, que se resumen en los siguientes:

- Gestión de flujos y lucha contra la inmigración irregular y trata de seres humanos.
- Entrada, residencia, visados y permisos.
- Derechos de los residentes de terceros países legalmente establecidos en un Estado miembro y sus derechos de libertad de circulación dentro del Espacio Schengen. Eso sí, manteniendo los Estados miembros la potestad o derecho soberano a la fijación de cuotas de admisión.
- Medidas respecto a la inmigración irregular, como la expulsión o repatriación.
- Potestad para generar acuerdos con terceros países para la gestión migratoria.
- Políticas de integración de los migrantes en los Estados miembros con el fin de asegurar la equidad.

Se deduce, de esta forma, una perspectiva de la migración que busca un equilibrio de gestión de la migración regular y, a su vez, la limitación de la migración irregular dentro de sus fronteras, especialmente en aquellos países que, geográficamente, son objeto de flujos irregulares de entrada. Por ello se fundamenta, igual que la política de asilo, en el artículo 80 TFUE que establece el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también incluyendo el aspecto financiero.

El Tratado de Lisboa introdujo diversas modificaciones de gran calado. Una de ellas fue la introducción de la mayoría cualificada en las votaciones sobre inmigración regular. El procedimiento legislativo ordinario se reserva para las políticas en materia de migración regular e irregular, pero el Consejo tiene la potestad individual de establecer, con consulta al Parlamento, medidas temporales ad hoc en situaciones de afluencias migratorias inesperadas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 78 TFUE (Parlamento Europeo, 2024).

A nivel legislativo, este último periodo de la política migratoria y de asilo en la Unión se ha caracterizado por la aprobación de diversos actos legislativos encaminados a la armonización de prácticas y medidas sobre la materia. Algunas de las Directivas que más destacan en el área de la migración y el asilo son la **Directiva de Retorno (2008)**, para el establecimiento de normas comunes de retorno de nacionales de terceros países y la **Directiva de Permiso Único (2024)**, recientemente modificada para su mejora y simplificación.

También resulta relevante el cambio en la política exterior de la Unión mediante el desarrollo de estrategias destinadas a la relación con terceros países en materia migratoria, basándose el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, del año 2011, en asuntos relativos a la gestión de la inmigración regular, la inmigración irregular, y la protección internacional y asilo (Parlamento Europeo, 2024).

En el año 2014 expira el Programa de Estocolmo, previamente mencionado, lo que propició que la Comisión presentase una nueva comunicación sobre la agenda del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ). El Consejo, en esta misma línea de trabajo, estableció unas directrices en dicho año de carácter estratégico con el objetivo de poner en marcha directrices auténticas, que no programas, para la aplicación de instrumentos jurídicos.

Como es bien sabido, el año 2015 se caracterizó en política migratoria de la Unión Europea por la conocida **Crisis de refugiados provenientes, principalmente, del conflicto que estaba teniendo lugar en Siria**. Por dicho motivo, los esfuerzos en política migratoria a nivel comunitario se centraron en intentar solventar la crisis y los efectos políticos y sociales que estaban aconteciendo en consecuencia. La Comisión generó la Agenda Europea de Migración para la puesta en marcha de medidas urgentes (Parlamento Europeo, 2024). Sin embargo, hubo mucha discrepancia entre la sociedad y una sensación generalizada de descontrol en las fronteras que comenzó a generar un discurso político en vertientes de extrema derecha en contra de las políticas migratorias, discurso que hoy en día está más desarrollado que nunca.

En el año 2020, y como resultado del calado discurso sobre la inmigración (sobre todo, la inmigración irregular) en amplios sectores de la sociedad y la clase política, la respuesta de la Comisión estuvo encaminada a crear un **nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo** donde predominaban medidas más estrictas y armonizadas de control de fronteras, retorno de migrantes irregulares y solidaridad compartida entre Estados miembros (Parlamento Europeo, 2024). El proceso de negociación ha resultado muy complejo, ya que se ha ido generando en la última década una polarización en los distintos países, tanto a nivel político como social, en la visión sobre la migración a unos niveles que no se habían experimentado con anterioridad, y con una competencia europea sobre la materia también más amplia que nunca, lo que genera, sin lugar a dudas, más fricciones entre los distintos Estados miembros y las instituciones de la Unión.

Con motivo de la **aprobación del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo en abril de 2024**, en los siguientes apartados se profundizará en su proceso de creación, objeto de grandes debates y muchos procesos de negociación, y su contenido, que abre una nueva etapa en la política migratoria europea y que es, así mismo, reflejo del actual estado de la migración y el asilo en la Unión Europea y de la percepción social de ésta.



CAPÍTULO 2

Contexto y análisis del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: un acuerdo con conformidad, pero con discrepancias

El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo es el resultado de un largo proceso, caracterizado por *años de negociación, modificaciones y diálogo* sobre el significado de la migración para la Unión Europea. La presidencia española del Consejo de la Unión Europea, durante el último semestre del 2023, fue decisiva para la aprobación del Pacto en sede del Parlamento Europeo en abril de 2024.

El origen de este nuevo Pacto se remonta al año 2016, un año después de la famosa Crisis de refugiados procedentes de Siria, cuando la Comisión presentó una serie de propuestas en mayo de **reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para la creación de un nuevo sistema basado en una mayor equidad y sostenibilidad**. En julio del mismo año, la Comisión presentó una nueva tanda de propuestas de reforma del SECA, junto a un marco común para el reasentamiento.

En junio de 2017, con la presidencia maltesa del Consejo y junto al Parlamento Europeo, se alcanzó un **acuerdo político sobre el Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE**. En noviembre de mismo año se aprobó, por un lado, el mandato de negociación sobre el **Marco de Reasentamiento de la UE**, para el establecimiento de vías legales y seguras, y, por otro lado, el Consejo acordó iniciar **negociaciones sobre las condiciones de acogida para los solicitantes de asilo**, con objeto de mejorar las condiciones de estas personas.

En **octubre de 2019** se retoman las negociaciones con la **revisión de la situación de la migración en la UE**, haciendo especial hincapié en el Mediterráneo oriental y las medidas temporales que habían sido adoptadas por varios Estados miembros para la gestión de desembarcos. En diciembre, el Consejo debatió sobre el futuro de la política de migración y asilo, ya conscientes de la necesidad de mayor cohesión y armonización de medidas ante la llegada irregular de migrantes a las costas del Mediterráneo, y establecieron la voluntad de presentar un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que abordara esta nueva situación migratoria dentro de la zona geográfica de acción de la Unión.

En relación con ello, **en el año 2020 se presentó por parte de la Comisión un borrador del Pacto**, que fue debatido en diciembre por el Consejo. En 2021 continuaron los avances en la negociación, llegando a un acuerdo provisional en junio de dicho año relativo al **Reglamento de la Agencia de Asilo de la UE**. En diciembre se aprueba finalmente dicho Reglamento con el objetivo de mejorar la implementación de la política de asilo en la Unión, **garantizando una mayor coherencia en la evaluación de las solicitudes recibidas entre los distintos Estados miembros**.

En el año 2022 comienza a funcionar la nueva **Agencia de Asilo de la Unión Europea**, sustituyendo a la antigua Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), cuyo principal reto era la **optimización del Sistema Europeo Común de Asilo**. En junio, el Consejo aprobó los mandatos de negociación sobre el **Reglamento Eurodac**, basado en la mejora del seguimiento de los solicitantes de asilo y personas en situación irregular a través de un sistema compartido entre los Estados miembros de intercambio de información sobre los perfiles solicitantes, y el Reglamento de control para el refuerzo de las fronteras exteriores.

En junio de 2023 se suceden más acuerdos en nuevos reglamentos relativos a la materia, el **Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo y el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración**, que pretenden racionalizar y mejorar la asignación de responsabilidades entre los Estados miembros. En octubre, el Consejo acuerda un mandato de negociación para un **Reglamento sobre gestión de crisis**. Finalmente, en diciembre se presentó un informe de situación de los avances legislativos para el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, avanzando así en alcanzar un acuerdo del nuevo Pacto antes de las elecciones al Parlamento Europeo, fechadas para el día 9 de junio de 2024, y que fue impulsado durante la Presidencia de España en el Consejo. Finalizando los 6 meses de Presidencia Española, a finales de diciembre el Consejo y el Parlamento alcanzaron **un acuerdo sobre la reforma del asilo y la migración** que abarcaba todos los aspectos fundamentales del Sistema (control de la migración irregular, control de fronteras, e, incluso, la cooperación entre Estados miembros y terceros Estados en las futuras crisis migratorias).

En el último año, 2024, es donde se han producido los avances más significativos hacia lo que ya es una realidad: en febrero de 2024 los representantes de los Estados miembros aprobaron un acuerdo provisional con el Parlamento sobre cinco reglamentos clave que componen el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, así como la aprobación de tres actos legislativos claves en materia de asilo, incluida la revisión de la Directiva sobre las condiciones de acogida y una actualización del Reglamento de reconocimiento. Tras pasar por el LIBE (febrero de 2024) y el Parlamento en votación plenaria en abril de 2024, el Pacto fue aprobado por el Consejo en mayo de 2024. **El Pacto, así, se compone por diversos actos legislativos que reforman por completo el marco jurídico de la Unión en la gestión de la migración y el asilo, imponiendo normas para la gestión de llegada, prometiendo establecer modelos más eficientes de tramitación de solicitudes y un reparto equitativo de las cargas migratorias que soportan los distintos Estados miembros, cuestión que era de especial trascendencia para países de entrada desde el Mediterráneo.**

Ciertamente, la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) ha sido consecuencia de un proceso largo de negociación que surgió en un momento clave para la política europea. Analizando la secuencia cronológica y haciendo especial hincapié en los años 2023 y 2024, donde se aceleraron estrepitosamente las negociaciones hasta llegar a un acuerdo, puede deducirse que interesaba, a nivel político, que el PEMA se aprobara antes de las elecciones al Parlamento Europeo del 2024 ya que en la Legislatura del Parlamento Europeo de 2019 a 2024¹, el grupo mayoritario era el Partido Popular Europeo, seguido del grupo de los Socialdemócratas (S&D) y Renew Europe, sumando juntos mayoría. El resto de grupos se repartían, por orden, entre Verdes/ALE, CRE, grupo de No Inscritos (NI), ID, y The Left.

De ahí que categorizamos al Pacto como un acuerdo «de conformidad»: en líneas generales, se deduce que la estrategia política de la mayoría parlamentaria (PPE, S&D y Renew) era flexibilizar al máximo los criterios que separaban a estos tres grupos para poder acordar un Pacto que, en cierto modo, silenciara el ruido social sobre la situación migratoria en Europa y no les hiciera perder fuerza en las urnas, pero manteniendo unos criterios, aunque mínimos y aparentes, de respeto a los derechos humanos y solidaridad.

Por ello, el Pacto no es más que el resultado de una negociación necesaria para los grupos políticos mayoritarios de frenar el impacto de la migración en el potencial resultado de las elecciones del 9 de junio de 2024, y el Pacto, finalmente, se logró aprobar en sede del Consejo *in extremis*. Con el actual esquema del Parlamento Europeo, lo cierto es que habría sido imposible llegar a ver nacer el Pacto en las condiciones que, a continuación, se exponen.

Contenidos y resumen del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo

El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo es un documento compuesto por una serie de normas en materia de migración y asilo para su modificación y aplicación en los Estados miembros de la Unión Europea. Su carácter de Pacto permite comprender, dentro de él mismo, un conjunto de normativas (es decir, distintos actos normativos independientes) que regulan diferentes aspectos de la migración y el asilo para que, en su ímpetu regulador, conformen un ecosistema regulador de la migración y el asilo, sirviendo, así como un “todo” compuesto de muchas partes diferenciadas, pero con un objetivo normativo común. A continuación, se exponen de manera resumida los distintos actos normativos que conforman el nuevo Pacto y su objeto de regulación.

¹ Consulte los escaños de la Legislatura de 2019-2024 en el siguiente enlace: <https://results.elections.europa.eu/es/escanos-partidos-politicos-nacionales-grupo-politico/2019-2024/parlamento-saliente/>

El Pacto se compone de 9 actos: 8 Reglamentos y 1 Directiva:

1. **Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (Reglamento (UE) 2024/1351).**

El primero de los reglamentos del PEMA tiene por objeto la **sustitución del Reglamento de Dublín III**, aportando criterios más claros de responsabilidad y mecanismos de solidaridad en la UE. En términos de **clarificación de los criterios de responsabilidad**, el nuevo Reglamento pretende **acortar los plazos de los procedimientos**, mejorar el procedimiento de readmisión con plazos más breves, **reforzar los criterios familiares**, y **ofrecer asesoramiento jurídico gratuito a los solicitantes de asilo**.

En términos de mecanismos de solidaridad, estos pretenden ser obligatorios a la vez que flexibles, **estableciendo un mecanismo de solidaridad anual y obligatorio basado en las necesidades de los Estados miembros**; asimismo, anualmente la Comisión evaluará la situación migratoria en el conjunto de la UE y determinará qué Estados necesitan más apoyo, estableciendo así un contingente de solidaridad. Igualmente, se pretende que los Estados miembros puedan contribuir mediante la reubicación de solicitantes, aportaciones financieras o medidas alternativas; los Estados miembros que aleguen una “sobrecarga” podrán pedir una deducción de sus contribuciones ofreciendo compensaciones económicas de responsabilidad.

2. **Reglamento sobre el Procedimiento de Asilo (Reglamento (UE) 2024/1348).**

3. **Reglamento sobre el Procedimiento Fronterizo de Retorno (Reglamento (UE) 2024/1349).**

El segundo y tercer Reglamento hacen referencia a los procedimientos de asilo y procedimientos de retorno fronterizo. Se establecen así **procedimientos más claros y eficaces para la gestión del asilo**, con plazos más razonables y, por tanto, realistas, así como **medidas para evitar abusos y desplazamientos secundarios**. De este modo, estos reglamentos regulan: el establecimiento de plazos razonables para los solicitantes y la resolución de las peticiones; la **prohibición de la solicitud en un segundo Estado miembro tras una decisión en el primero**, considerándose como una segunda solicitud; ofrecimiento de asesoramiento jurídico gratuito durante el procedimiento administrativo y, si cabe, en fase de recurso; **información clara sobre los derechos, obligaciones y cómo impugnar una decisión desfavorable para el solicitante**; establecer **mecanismos de protección para solicitantes con necesidades especiales**; en caso de inadmisibilidad, definición clara de los motivos de ésta y los criterios de “**tercer país seguro**” y “**primer país de asilo**”; **acortamiento de plazos del examen de solicitudes por motivos específicos**; **vinculación entre asilo y retorno**, en los casos de decisiones negativas de asilo, éstas se emiten junto con una decisión de retorno, y los recursos se tramitan en el mismo plazo; **procedimiento de asilo en fronteras con duración de 12 semanas en tres casos**: inducción deliberada al error, riesgo para la seguridad nacional, o si el solicitante proviene de un país con baja tasa de concesión de la protección solicitada; mejora de la infraestructura y personal para la tramitación de casos.

4. **Reglamento sobre Situaciones de Crisis y Fuerza Mayor (Reglamento (UE) 2024/1359).**

El cuarto Reglamento refiere a situaciones de crisis o fuerza mayor. En primer lugar, pretende **implementar medidas de solidaridad más fuertes, como reubicaciones, contribuciones financieras o apoyo en personal y recursos**; en caso de no resultar medidas suficientes, se introducen las ya mencionadas “**compensaciones de responsabilidad**”, donde el Estado miembro contribuyente asume la responsabilidad de las solicitudes de asilo de solicitantes ya presentes en el territorio; en momentos de crisis, los Estados miembros contribuyentes asumirán hasta el 100% de las necesidades de reubicación y, en ciertos casos, podrán asumir más responsabilidad en la evaluación de solicitudes, deduciendo este esfuerzo extra de sus futuras contribuciones solidarias.

En casos de crisis o fuerza mayor, el nuevo Reglamento establece que los Estados miembros afectados por dichas situaciones podrán aplicar excepciones a las normas del acervo comunitario en materia de asilo, como por ejemplo ampliar el plazo de registro de solicitudes; extender la duración del procedimiento fronterizo de 12 a 18 semanas, o ampliar los plazos para determinar el Estado miembro responsable.

5. **Eurodac (Reglamento (UE) 2024/1358).**

El quinto Reglamento es referente al sistema Eurodac. Este sistema será ampliado para registrar no solo las solicitudes de asilo, sino también los solicitantes, incluyendo nuevos tipos de datos como impresiones dactilares, imágenes faciales, datos de identidad y copias de documentos de viaje. Los datos se podrán conservar por un periodo de 5 a 10 años, dependiendo de qué tipo de datos se traten. El sistema incluirá datos de personas desembarcadas tras operaciones de rescate, interceptadas en fronteras, en situación irregular, reasentadas y beneficiarios de protección temporal. Se incluirán datos de menores de más de seis años para facilitar su identificación y protección en casos de separación familiar o trata de personas.

El sistema podrá señalar a determinados sujetos que representen una amenaza para la seguridad interior de la Unión Europea, bajo salvaguardias de protección de datos.

6. **Reglamento de Control (Reglamento (UE) 2024/1356).**

El Reglamento de control pretende garantizar las inspecciones sanitarias, de identificación y seguridad de manera uniforme de los migrantes irregulares. Los controles tienen un plazo limitado para su ejecución (siete días para los controles en fronteras exteriores y tres para los controles de personas interceptadas en territorio). Se pretende, en relación con ello, una canalización más rápida y eficiente hacia los procedimientos correctos (procedimiento fronterizo de asilo, regular de asilo o de retorno). Se supervisará de manera independiente el respeto a los derechos fundamentales de estas personas durante los citados controles y los procedimientos fronterizos.

7. **Reglamento de Reconocimiento (Reglamento (UE) 2024/1347).**

El Reglamento de reconocimiento, busca reforzar y armonizar los criterios para la concesión de protección internacional y de los derechos asociados.

Este Reglamento establece la obligación de los Estados miembros de evaluar la existencia de protección interna (zona segura en el país de origen) antes de conceder el estatuto de refugiado. Asimismo, exige retirar la protección internacional cuando la persona represente un peligro para la seguridad, teniendo en cuenta las orientaciones actualizadas de la Agencia de Asilo de la Unión Europea al evaluar y revisar solicitudes.

Como también se avanzaba previamente en otro de los Reglamentos, mediante éste también se establecen mecanismos de clarificación de derechos y obligaciones de los beneficiarios, proporcionando información armonizada sobre derechos; también los permisos de residencia deben ser expedidos en un plazo máximo de 90 días y de manera armonizada; se permite a los Estados miembros condicionar el acceso a la asistencia social en asuntos de integración; se fortalecen los derechos de los menores extranjeros no acompañados, incluyendo información adaptada a la comprensión de los menores y requisitos claros para los tutores; se aclara que los estatutos humanitarios nacionales están permitidos, aunque solo para personas que no entren en el ámbito del Reglamento de Reconocimiento.

8. **Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria (Reglamento (UE) 2024/1350).**

El Reglamento Marco de Reasentamiento aporta novedades legislativas en relación con la coordinación y el enfoque común para el reasentamiento y la admisión humanitaria, unificando procedimientos, lo que permite a la Unión y sus Estados miembros a actuar de una manera más coherente y, por tanto, aumentar su contribución al reasentamiento internacional.

La legislación introduce un proceso estandarizado que reduce diferencias entre las distintas prácticas de los Estados miembros con objeto de mejorar su eficiencia. Se crea, por otra parte, un plan bienal adoptado por el Consejo de la Unión Europea que determina el número de personas a admitir, la distribución entre los Estados miembros y las prioridades geográficas de los países de origen. El nuevo Marco refuerza las asociaciones de la Unión con terceros países, promoviendo la solidaridad con aquellos que acogen grandes cantidades de refugiados y aumentando la contribución de la Unión a iniciativas internacionales de reasentamiento.

9. Directiva sobre las Condiciones de Acogida.

Finalmente, la Directiva establece normas de armonización en la asistencia y obliga a los Estados miembros a garantizar su aplicación, incluyendo la elaboración de planes de contingencia en caso de llegadas masivas o desproporcionadas.

Refuerza las salvaguardias para las personas con necesidades especiales como pueden ser menores, y mejora la eficiencia en la gestión de los sistemas de acogida, con un enfoque en la integración de los solicitantes de asilo.

Las normas contenidas en la Directiva pretenden asegurar estándares adecuados en todos los Estados miembros, siguiendo las directrices de la Agencia de Asilo de la UE, y exigen, por ello, capacidad suficiente y planes de contingencia, como se mencionó previamente.

Se mejora, asimismo, la protección de los solicitantes más vulnerables mediante una evaluación de necesidades en un plazo de 30 días y un acceso rápido a asistencia para víctimas de tortura y violencia.

La protección de menores se refuerza, evitando el internamiento y garantizando un acceso rápido a educación y representación.

Por último, la Directiva pretende otorgar una mayor flexibilidad a los Estados miembros en la asignación de alojamiento y zonas geográficas. Los solicitantes de asilo podrán acceder al mercado laboral seis meses tras su solicitud y tendrán acceso a cursos de idiomas, educación cívica y formación profesional.

Es importante diferenciar las figuras normativas de Reglamento y Directiva

Llegados a este punto, es relevante comprender las diferencias entre la figura normativa del Reglamento y la Directiva, puesto que el **Reglamento es el tipo de acto normativo comunitario de mayor fuerza y peso para los Estados miembros: implica** que tienen alcance general y es obligatorio en todos sus elementos, son directamente aplicables en los Estados miembros (eficacia directa y primacía del Derecho comunitario) y **entran en vigor con su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)**, en la fecha que indiquen o, en su defecto, tras el periodo de vacatio legis (20 días). Como ejemplo de su alcance, cualquier particular puede reclamar su cumplimiento ante tribunales nacionales, sin necesidad de que exista una Ley en el país en cuestión que trate esta materia en específico.

En contraposición, *la Directiva es un acto normativo* que, aunque también **vinculante para todo Estado miembro (pero no de alcance general)**, **permite a los Estados miembros desarrollar normativamente la materia a regular en una norma (ley) nacional**. Existe, pues, una determinada “libertad” de escoger los medios y forma óptimos para cada Estado. Por ello, **aunque los Estados miembros no pueden incumplirlas, todos sus elementos no son obligatorios**. La Directiva entra en vigor cuando se notifica a los Estados miembros, pero no tiene, a diferencia del Reglamento, eficacia o aplicación directa, puesto que **necesitan de la transposición normativa de los distintos Estados**.



CAPÍTULO 3

Plan de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo

Un enfoque basado en la propuesta de aplicación en España

Para asegurar la aplicación efectiva del nuevo Pacto, la Comisión Europea elaboró y publicó el día 12 de junio de 2024², poco después de la aprobación definitiva del Pacto y de sus paquetes, un **Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo** con el objetivo de servir de guía para Estados miembros y demás organismos de la Unión Europea en la adopción de medidas destinadas a que la nueva normativa y sus disposiciones puedan ser efectivamente cumplidas y llevadas a cabo en cada territorio de la UE.

El Plan elaborado por la Comisión Europea marca las pautas de implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo con una **fecha clave: las medidas serán de aplicación a partir de julio de 2026**.

El Plan de implementación, por tanto, es una herramienta esencial para que los Estados miembros se preparen a nivel estructural y legislativo para hacer efectiva la transición a la nueva regulación europea en materia de migración y asilo. El documento se estructura en 10 bloques temáticos cubriendo así todos los aspectos operativos y legales referentes al Pacto. Además de ello, se prevén hitos temporales clave, obligaciones para los Estados miembros y las medidas de apoyo de la Comisión y demás agencias.

Asimismo, la Comisión elaboró un cronograma estableciendo otras fechas significativas al respecto: en diciembre de 2024 los Estados miembros debían presentar los planes nacionales de ejecución; en abril de 2025, los Estados miembros debían presentar los planes nacionales de contingencia a la EUAA; en junio del mismo año, se inicia el primer ciclo anual de gestión de la migración y transmisión de las estrategias nacionales de migración y asilo; en octubre de 2025, está prevista la adopción por parte de la Comisión del informe anual europeo sobre asilo y migración, la Decisión de Ejecución sobre los Estados miembros bajo presión migratoria, en riesgo de presión migratoria o en situación migratoria importante, y la propuesta de acto de ejecución sobre el contingente de solidaridad; antes del fin de 2025 está previsto la adopción por parte del Consejo de una Decisión por la que se establece el contingente de solidaridad, y de la Estrategia Europea quinquenal de migración y asilo; finalmente, en julio de 2026 debe entrar en vigor y pleno funcionamiento el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo.

El Plan de Implementación del PEMA en España

El Estado español, por su parte, ha llevado a cabo una serie de medidas en materia de migración, como la **reforma del Reglamento de Extranjería en 2024**³, en vigor desde el 20 de mayo de 2025, o la puesta en marcha del Plan de Integración y Convivencia Intercultural.

2 Puede consultar el Plan de ejecución común en el siguiente enlace: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF.

3 Puede consultar el nuevo reglamento de extranjería en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155/con>

Concretamente en relación al Pacto, recientemente ha sido publicado en la página web del Ministerio del Interior el Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo⁴, en el que destacan los siguientes puntos:

- » Al igual que el Plan de ejecución común y atendiendo a los distintos actos normativos que componen el Pacto (10 en total), el Plan Nacional de Implementación se compone por 10 bloques (building blocks).
- » En primer lugar, destaca el bloque relativo al ámbito legislativo, donde se anuncia la presentación de una nueva Ley de Asilo y su concreto reglamento de desarrollo, que sustituirá tanto a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, como al Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero. Asimismo, se reformará de acuerdo con el Pacto la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su Reglamento al que anteriormente se ha hecho referencia (el nuevo Reglamento de Extranjería en vigor desde el 20 de mayo de 2025, el RD 1155/2024, de 19 de noviembre).
- » Sobre Eurodac, Bloque I, España desarrollará un nuevo sistema nacional para su puesta en marcha, garantizando la interoperabilidad del Sistema Eurodac con los sistemas nacionales que recaben datos en materia de migración, asilo, acogida y biometría.
- » En tercer lugar, España desarrollará un nuevo sistema de gestión de flujos migratorios en fronteras exteriores de la Unión, para lo que llevará a cabo el triaje en un plazo de 72 horas, revisará la evaluación de la vulnerabilidad para fomentar su eficacia y coordinación entre los organismos responsables. Por su lado, España garantizará el cumplimiento de plazos y otras condiciones mediante las pertinentes reformas legales, reforzando el personal de la Dirección General de Protección Internacional y la Policía Nacional.
- » Sobre la acogida, el sistema se adaptará a las necesidades y obligaciones que se derivan del Pacto y sus actos normativos, así como garantizará la capacidad adecuada para que los procedimientos en frontera estén en todo caso disponibles.
- » En relación con los procedimientos de reconocimiento de protección internacional y de retorno basados en los principios de eficiencia y equidad, se mejorarán las interconexiones entre las negativas de asilo y las decisiones de retorno, adaptando los procedimientos administrativos y sistemas informáticos.
- » En materia de responsabilidad y solidaridad, se adaptarán las nuevas normas sobre responsabilidad y se trabajará en reformas para la mejora de la eficacia de los traslados. Para mejorar la coordinación, las decisiones sobre las situaciones de solidaridad se adoptarán a nivel de Departamentos ministeriales.
- » La preparación, planes de contingencia y respuesta a crisis serán desarrollados por planes que sigan el modelo facilitado por la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Comisión. En situaciones de crisis, también serán las decisiones adoptadas a nivel de los Departamentos ministeriales.
- » En relación con garantías para los solicitantes de protección internacional, personas vulnerables y vigilancia de los derechos fundamentales, España se compromete a prestar una especial atención a la correcta aplicación de las disposiciones sobre menores entre órganos competentes; igualmente, se establecerá un mecanismo independiente de supervisión de los derechos fundamentales.
- » Finalmente, se han identificado diferentes puntos relativos a las necesidades económicas y la financiación comunitaria. El Plan Nacional de Implementación establece como prioridades de inversión las dotaciones de personal, el desarrollo de tecnologías de la información, y las adaptaciones del sistema de acogida. Asimismo, esperan cofinanciación comunitaria para ello.

Para hacer efectivo el Plan Nacional de Implementación, se establece un calendario marcado por «hitos» a cumplir en el plazo de 6, 12 y 18 meses respectivamente.

⁴ Consulte el Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Implementación en el siguiente enlace: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/>

En contraposición al Plan de Implementación, **CONVIVE Fundación Cepaim en alianza con una veintena de organizaciones, elaboró una serie de propuestas instando al Gobierno de España a tenerlas en cuenta a la hora de ejecutar las modificaciones y adaptaciones para la aplicación del Pacto**, destacando:

- Que el nuevo modelo de triaje y aplicación de la ficción de “no entrada” en frontera debe garantizar un acceso efectivo a la protección internacional. Para ello, se propone que se asegure la asistencia legal inmediata y mecanismos de supervisión independiente para prevenir expulsiones automáticas.
- La reconsideración del uso sistemático de la detención en procesos migratorios, que resulta innecesario, costoso e ineficaz. Para ello, se propone apostar por alternativas a la detención, reduciendo costes y optimizando la gestión migratoria.
- Detección y atención de colectivos vulnerables, permitiendo una identificación efectiva de menores, víctimas de trata o personas con otras necesidades específicas. Para ello, se propone reforzar los protocolos de identificación y garantizar la presencia de personal especializado en frontera, donde se llevarán a cabo los procedimientos de triaje.
- Asegurar el acceso a la asistencia letrada especializada para la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Se propone, a este respecto, implementar un sistema de asesoramiento jurídico temprano y accesible en todas las fases del procedimiento migratorio.
- Instaurar un Mecanismo de Supervisión Independiente para el monitoreo de la gestión migratoria, ya que es fundamental para la confianza pública y el cumplimiento de estándares internacionales. Para ello, se propone establecer un organismo independiente con participación de la sociedad civil, garantizando supervisión efectiva y publicación de informes periódicos.

Estado de la Situación sobre el Pacto de Migración y Asilo (junio 2025)

De manera reciente, en junio de 2025, la Comisión publicó el State of Play on the Implementation of the Pact on Migration and Asylum (Estado de la Situación sobre el Pacto de Migración y Asilo). Dicho documento tiene por objetivo informar de cómo se encuentran las situaciones y procesos previamente mencionados a lo largo de este apartado, así como la identificación de puntos fuertes, débiles y posibles o futuros desafíos hacia la implementación del Pacto. Señala el documento distintos avances, como la coordinación de la Comisión de la transición desde junio de 2024 conjuntamente con Frontex, EUAA y eu-LISA. Asimismo, destaca la creación en enero de 2025 de la Plataforma de Implementación del Pacto como órgano de apoyo a dicha tarea, y la propuesta de medidas para adelantar elementos clave, como el sistema de retorno, lista de terceros países seguros y el refuerzo de su mecanismo.

A nivel nacional, el documento de la Comisión destaca que 26 Estados miembros han participado activamente en la Implementación, y 25 de ellos han presentado los planes nacionales de implementación, entre ellos, España, contando con la ayuda del Instrumento de Apoyo Técnico, creado para guiar a los Estados miembros a preparar e implementar sus planes. Por su parte, las distintas agencias que colaboran en la Implementación han trabajado en distintos avances: la EUAA ha adaptado su currículum europeo de asilo, actualizando estándares operativos y anunciando que lanzará proyectos piloto de monitorización durante el año 2025; Frontex continúa ofreciendo apoyo operativo y asesoría en los nuevos procedimientos fronterizos y de retorno, realizando, además, evaluaciones de vulnerabilidad; finalmente, eu-LISA está gestionando la puesta en marcha de la renovada plataforma Eurodac. La Comisión también señala la asignación extra de 3.000 millones de euros para la Implementación del Pacto y el acogimiento de personas desplazadas desde Ucrania, siendo 1.000 millones de euros más de lo inicialmente previsto.

En relación a los nuevos retos identificados por la Comisión en el Informe de junio de 2025 del Estado de la Situación de la Implementación de Pacto de Migración y Asilo, el primero de ellos consistiría en una operacionalización del Eurodac mejorado, cuestión vital para identificar de manera eficaz solicitudes de asilo y retorno; igualmente, la implantación de procedimientos de cribado (screening) y asesoramiento fronterizo obligatorio con pleno respeto a los derechos fundamentales, la prevención de deficiencias en la aplicación de las normas actuales, ya que pueden afectar el acceso al mecanismo de solidaridad anual, y, finalmente, la recopilación y transmisión de datos entre Estados miembros, la EUAA y Frontex junto con la Comisión. Los próximos pasos a seguir, según la Comisión, serán: la presentación del Informe Anual de Migración y Asilo en octubre de 2025, que incluirá un nuevo estado de implementación del Pacto. Para diciembre de 2025 se espera una estrategia a largo plazo sobre asilo y migración. Respecto al ciclo anual de solidaridad, el primero de éstos comenzará en octubre de 2025, con la esperanza de que muchos Estados miembros tengan ya sistemas preparados. Finalmente, la Comisión vigilará el cumplimiento y podrá iniciar procedimientos si algún país no aplica adecuadamente las normas.



CAPÍTULO 4

El «ahora»

sobre la migración en Europa

Como se ha avanzado a lo largo del presente texto, la política migratoria y de asilo de la Unión Europea ha sufrido diversos cambios de gran calado en el sistema de migración y asilo comunitario.

Los objetivos principales han ido, por un lado, por obtener un acuerdo que resultara óptimo o conforme a las posiciones de los grupos mayoritarios, como se ha desprendido del análisis de las votaciones del LIBE que fueron claves en este aspecto porque dieron un primer resultado de lo que sería la adopción del futuro nuevo Pacto, y, por otro lado, a nivel técnico, **se ha pretendido agilizar y armonizar procedimientos entre los Estados miembros, creando un ecosistema de la migración y el asilo más eficiente, pero, sin duda alguna, más férreo.**

La postura férrea del Pacto respecto a la migración y el asilo responde a criterios sociopolíticos y no a consideraciones técnicas sobre la capacidad de acogida, esta es la crítica principal de la mayoría de organizaciones civiles expertas en la materia.

El nuevo Pacto ha sido un acuerdo hecho para contentar a la mayoría y, por tanto, consensuado y aprobado por los grupos políticos con mayor porcentaje de voto que han repetido éxito (si de mayorías se habla) en las pasadas elecciones del 9 de junio de 2024. No obstante, **no se debe obviar el hecho de que el panorama político europeo sigue virando hacia posturas cada vez más conservadoras, y que la migración es un blanco fácil para el populismo europeo.** Durante la campaña de las elecciones europeas y tras éstas, el debate sobre la migración ha estado en uno de sus puntos más álgidos, llegando incluso a posicionarse en España como la primera preocupación de la sociedad española, según recientes datos del informe de Ideología y Polarización del CIS de octubre de 2024.

El Reglamento de Retorno y la consideración de «tercer país seguro» al debate

Uno de los puntos fundamentales para entender el estado de la implementación del Pacto Europeo de Migración y asilo es el análisis del nuevo Reglamento de Retorno impulsado por la Comisión Europea. Dicho Reglamento sustituye la Directiva 2008/115/CE, con lo que ello supone: 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. **El Reglamento supone, de manera clara, un giro marcado hacia la securitización en el ámbito migratorio, dejando claro que la Unión está priorizando la expulsión y el control de la frontera frente a otros ámbitos de protección, como los derechos fundamentales.**

Las novedades que introduce el Reglamento están relacionadas con la creación de centros (*hubs*) de retorno en terceros países, dejando en duda aspectos tan relevantes como qué mecanismos efectivos de supervisión se prevén para los estándares de derechos humanos que el propio Reglamento contempla, o qué ocurre con las personas que son trasladadas en caso de suspensión de los acuerdos, ni qué estándares mínimos de condiciones de vida deben tener.

Como se adelantaba, el «tercer país seguro» se refiere a una lista en desarrollo de países que la propia Unión cataloga como tal (entre ellos se encuentran Marruecos, Túnez, Colombia, Egipto o Bangladesh), a los que pueden ser trasladados las personas migrantes. Sin embargo, no se aclara los parámetros exactos de evaluación que hacen a dichos países, precisamente, «seguros» para ciertos colectivos, o, en suma, para el respeto a los derechos humanos. Esta designación entra claramente en contradicción con la jurisprudencia del TJUE y los datos sobre violaciones de derechos humanos relacionados con determinados colectivos, como se mencionaba, como el colectivo LGTBI+ u otras minorías. La inclusión en la lista de «tercer país seguro», en fin, parece responder a intereses políticos de una mayor envergadura y profundidad, sirviendo de ejemplo el firmado por Italia con Albania que ha sido objeto de controversia jurídica precisamente por el concepto de «seguridad», que debe ser objetiva y estar acreditada.

El concepto de «tercer país seguro» sigue, por tanto, siendo pulido (y, en cierto modo, aún más flexibilizado si cabe) por los órganos competentes en la Unión Europea. Signo de ello es que, mayo de 2025⁵, la Comisión Europea propuso nuevas formas para facilitar a los Estados miembros la aplicación del concepto de «tercer país seguro» para acelerar los procedimientos de asilo y reducir la presión sobre los sistemas de acogida, asegurando el respeto las garantías legales y los derechos fundamentales. La propuesta responde a una obligación del Pacto, con plazo hasta junio de 2025, por lo que debe ser debatida y aprobada por el Parlamento y el Consejo. Actualmente, el concepto permite declarar inadmisibile una solicitud de asilo si el solicitante puede recibir protección efectiva en un tercer país considerado seguro. La normativa vigente exige demostrar un vínculo entre el solicitante y ese país. La propuesta de la Comisión plantea tres cambios clave: no será obligatorio demostrar un vínculo con el tercer país seguro; el tránsito por un tercer país seguro antes de llegar a territorio de la Unión podrá ser considerado como vínculo suficiente; si no hay vínculo ni tránsito, se podrá aplicar el concepto si existe un acuerdo con el tercer país que garantice la posibilidad de solicitar protección, aunque esta opción no es válida si se trata de menores no acompañados. Además de ello, las apelaciones contra decisiones de inadmisibilidad basadas en este concepto no suspenderían automáticamente la expulsión, con el objetivo de evitar retrasos y abusos del sistema. También sería exigible la notificación a la Comisión y a otros Estados miembros de cualquier acuerdo con terceros países.

Otra de las novedades recientemente incorporadas es la propuesta de Orden Europea de Retorno, la cual introduce el reconocimiento mutuo automático de órdenes de retorno entre los Estados miembros de la Unión, órdenes que quedarán registradas en el Sistema de Información Schengen para facilitar que el resto de Estados miembros identifiquen a la persona afectada por la orden de retorno y apliquen, sin reevaluar, la orden de retorno expedida por el otro Estado miembro. El perjuicio es claro, suponiendo una reducción de las garantías jurídicas y procesales de la persona migrante afectada.

El Reglamento de Retorno, introduce modificaciones tan relevantes como la extensión de la detención migratoria hasta 24 meses, sin asegurar garantías judiciales previas de manera clara. Introduce, de igual forma, el concepto de «riesgo para la seguridad pública» sin una definición precisa, dando pie a la detención discrecional basada en un concepto arbitrario de clara interpretación extensiva por parte de las autoridades competentes.

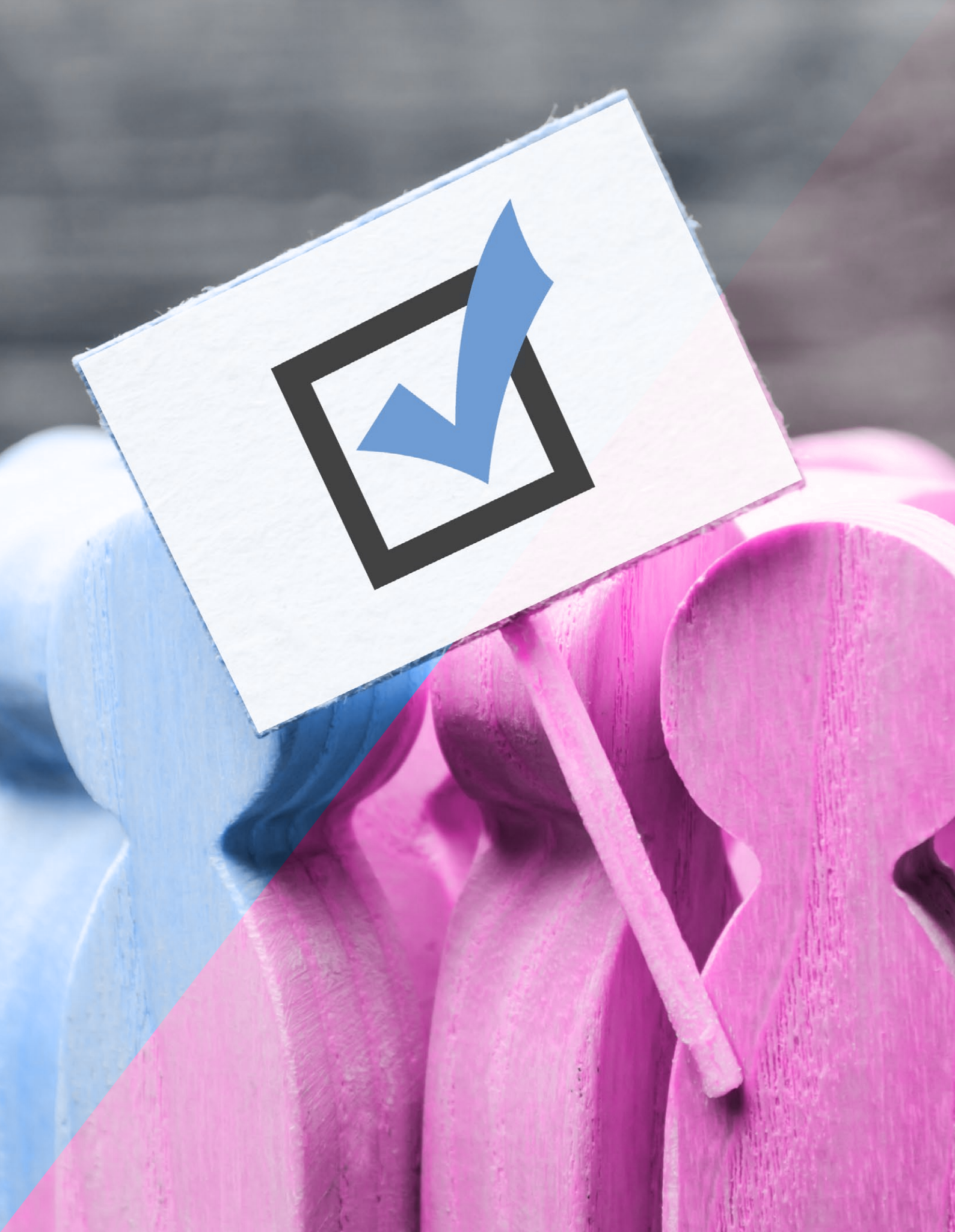
El concepto de retorno también ha sufrido modificaciones en su propia consideración, pasando a plantearse ahora como una opción preferente, aunque, realmente, parece que se integra como una fase previa al retorno forzoso, no garantizando condiciones para una decisión verdaderamente libre e informada,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

El Reglamento de retorno profundiza en la criminalización de la migración, erosionando el debido proceso y externalizando la responsabilidad europea en materia de derechos humanos.

La normativa **se impulsa**, además, **sin participación de la sociedad civil**, cosa en la que difiere del resto del proceso de implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo, **puediendo generar una fragmentación normativa y un incremento de la litigiosidad por falta de claridad jurídica.**

5 Consulte la nota de prensa de la Comisión Europea en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1224





CAPÍTULO 5

Propuestas para una Europa de convivencia

basada en el respeto a los derechos humanos y los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo

A raíz de las pasadas elecciones, desde CONVIVE Fundación Cepaim se elaboró un documento que contiene **30 propuestas para una Europa de convivencia (2024)** entendido desde la perspectiva del respeto y defensa de los derechos humanos y, en específico, de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo a las que afecta este nuevo Pacto Europeo. Este documento cuenta con una perspectiva holística, teniendo en cuenta todos los aspectos de la vida (empleo, educación, sanidad, vivienda...) que afectan a las personas que vienen y a las que ya viven en territorio de la Unión Europea.

Con base en dicho documento, nuestra perspectiva de este Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo deja, aún, un espacio bastante amplio para la interpretación de los derechos humanos y de las personas migrantes que, per se, no deben ser objeto de amplia interpretación y, por el contrario, deben ser objeto de una amplia dedicación, protección y supervisión independiente.

Por otra parte, consideramos que es un **Pacto ampliamente pensado para el proceso migratorio; sin embargo, no contempla en gran medida la situación de los migrantes que llegan a territorio de un Estado miembro o que ya se encuentran aquí previamente a la entrada en vigor del Pacto.**

Por ello, consideramos necesarias, en materia migratoria, las siguientes propuestas:

1. El **fortalecimiento de las vías de migración laboral como vías regulares y seguras** de migración. Por ello, es vital desvincular los permisos de trabajo a un solo empleador y a un solo sector de actividad, asegurando que los permisos tengan una validez inicial de, al menos, dos años, sean renovables y válidos por un periodo razonable de desempleo. Es crucial equilibrar el poder entre empleadores y trabajadores, pasando de permisos de propiedad del empleador a permisos de propiedad del trabajador, con procedimientos administrativos simples, costos accesibles, y armonización de procedimientos en todos los Estados miembros de la Unión Europea.
2. La **lucha contra la pobreza de menores de edad migrantes**, priorizando la implementación exitosa de la **Garantía Infantil Europea** y asegurando que ningún niño, independientemente de su origen o estatus de residencia, quede atrás. Abogamos por una renovación de la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño 2020-2024 y la implementación efectiva de políticas orientadas a proteger a los niños en migración deben ser ejes centrales de las políticas de inclusión y apoyo.
3. **Asegurar los derechos de las víctimas, legislando con el objetivo de desvincular el sistema sancionador ante la inmigración irregular del acceso a la protección, el apoyo, justicia y denuncia segura.**
4. **Priorizar una implementación equilibrada de toda la legislación derivada del Pacto Europeo de Migración y Asilo y del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en línea con los derechos humanos**, vigilando su aplicación efectiva. El Parlamento debería llevar a cabo misiones periódicas a través de la Comisión LIBE a los Estados miembros para una evaluación sobre la implementación y garantía de los derechos humanos.
5. **Garantizar la protección de los derechos digitales de todas las personas migrantes y/o refugiadas frente al uso perjudicial de la Inteligencia Artificial y del tratamiento de datos biométricos tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.** El procesamiento a gran escala de datos personales de personas migrantes, personas que generalmente se encuentran en situación de vulnerabilidad, plantea serios riesgos para sus derechos humanos.
6. **Apoyo al funcionamiento de un mecanismo de solidaridad obligatorio**, solicitando información oportuna de la Comisión sobre el funcionamiento del mecanismo de solidaridad creado por el Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración (RAMM), incluyendo un desglose detallado de cómo los Estados miembros están cumpliendo con sus contribuciones de solidaridad. Es necesario asegurar que los mecanismos de solidaridad se fortalezcan dentro de la Unión Europea, evitando la externalización del SECA a países fuera de la UE. Asimismo, el Parlamento Europeo debería pedir a la Comisión que proporcione información continua sobre el desempeño del mecanismo de solidaridad establecido por el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAMM), incluyendo un desglose detallado de cómo los Estados miembros están cumpliendo con sus aportaciones solidarias y el empleo de incentivos para asegurar que las reubicaciones sean priorizadas.

7. **Es fundamental incorporar un enfoque centrado en la infancia migrante y/o refugiada en el diseño de las políticas públicas.** Para lograrlo, es clave implementar la Comunicación de 2017 sobre la protección de la infancia migrante y asegurar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con su protección, tanto en términos de gobernanza como de diligencia debida. Esta Comunicación debe convertirse en un marco de referencia esencial al desarrollar una futura Estrategia para los Derechos de la Infancia. En particular, debe erradicarse la práctica de detención de menores migrantes. En su papel de colegislador, el Parlamento Europeo debe redoblar sus esfuerzos para prohibir esta práctica, que fue recientemente legitimada con la aprobación del Reglamento de Procedimiento dentro del Pacto Europeo de Migración y Asilo. La detención de menores migrantes, ya sea acompañados por sus familias o sin un adulto responsable, contraviene el artículo 37 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
8. **Facilitar una transición segura hacia la adultez para los jóvenes migrantes,** ampliando las políticas de apoyo que les permitan acceder a permisos de residencia y al mercado laboral al alcanzar la mayoría de edad. Siguiendo el ejemplo de reformas exitosas, como la de España en 2021, la UE debe ofrecer un marco y financiamiento adecuados para que los estados miembros brinden a estos jóvenes la oportunidad de construir un futuro en Europa.
9. **Asegurar el destinar correcto de la financiación para cooperación con terceros países a proyectos efectivos de desarrollo, codesarrollo y cooperación, evitando que se utilicen como herramientas de financiación centradas en el control de la migración fuera de frontera.** Esto significa eliminar requisitos que condicionen la ayuda financiera a la gestión de migración o que exijan un gasto mínimo en el próximo ciclo de presupuesto de la UE (2028-2034). Es crucial realizar un seguimiento detallado del uso de los fondos del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI), una herramienta esencial de la UE para fomentar el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz en países fuera de la Unión. Se debe garantizar que las estrategias implementadas aborden las causas profundas de la migración, en lugar de limitarse a tratar sus efectos, y evitar cualquier práctica que pueda generar controversia o ser problemáticas desde una perspectiva de derechos humanos. En este sentido, establecer acuerdos con terceros países que sean equitativos y mutuamente beneficiosos, previniendo por parte del Parlamento cualquier esfuerzo de la Comisión Europea de condicionar la ayuda, evitando vincular cualquiera de estas políticas exteriores a la gestión de la migración.
10. **Elaborar una nueva estrategia contra el racismo en la Unión Europea,** promoviendo la reforma de la Directiva de Igualdad Racial para abordar asuntos cruciales no incluidos, como la relación entre el racismo estructural, la violencia y la migración. La modificación de la Directiva 2000/43/CE sobre igualdad racial, debería incluir la discriminación por nacionalidad y ampliando el ámbito de aplicación subjetiva a las fuerzas y cuerpos de seguridad, inmigración y fronteras, actualmente excluidos.



Conclusión

A lo largo de este texto se ha podido analizar el pasado, presente y futuro de la política migratoria de la Unión Europea. La Unión Europea, que ha tenido larga tradición económica y que es fruto directo de su origen y nacimiento, ha evolucionado en muchos aspectos, tomando una forma de organización política y multidisciplinar que incide, cada vez más, en diversos aspectos de nuestra vida diaria y, a lo que respecta este análisis, en la vida, futuro y posibilidades de terceras personas.

A pesar de que recientemente ha habido un amplio consenso en la creación de un nuevo Pacto, que simplifica y armoniza a un nivel difícil de imaginar unos años atrás la política migratoria y de asilo entre los Estados miembros, la política migratoria y de asilo en la Unión Europea es objeto de movimientos políticos contrarios a ésta, totalmente férreos. Son estos movimientos, que cuentan cada vez con más apoyo social y, por tanto, crecimiento político, los que se nutren de la migración para ganar terreno y, a la vez, ponen la migración y a las personas migrantes en una posición de extrema vulnerabilidad. El aumento de los discursos de odio tiene un efecto directo en la sociedad, que cada vez rechaza más la migración y, sobre todo, a las personas migrantes. Consecuencia de ello, el Pacto surgió a la vida y, muy recientemente, sigue siendo objeto de una mayor securitización enfocada a las personas migrantes procedentes de terceros países.

En suma, la política migratoria de la Unión, que ya va perfilándose, apunta a ser una política migratoria más estricta, férrea y centrada en la securitización y externalización de la gestión de las personas migrantes. Con ello, surge un sistema que deja poca cabida a los derechos humanos, no asegurando con estructuras firmes y detalladas su protección. Lo que sí queda claro es que, al menos durante esta nueva Legislatura, el Pacto va a continuar su curso tal y como se acordó, dejando claro que es un acuerdo de amplia aceptación política y, por tanto, con vocación de perdurar en el tiempo y desplegar todos sus efectos. Con ello, queda por ver, tras la oficial entrada en vigor del Pacto y todos sus paquetes normativos, cómo se desarrolla finalmente en la practicidad.





Bibliografía

Centro de Investigaciones Sociológicas. (2024). *Ideología y polarización: avance de resultados* (estudio nº 3480). [es3480mar_a](#)

Comisión Europea. (20 de mayo de 2025). Commission proposes to facilitate the application of the safe third country concept [La Comisión propone para facilitar la aplicación del concepto de tercer país seguro] [nota de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1224

Comisión Europea. (2024). *Los expedientes legislativos en pocas palabras: Pacto sobre Migración y Asilo* [página web]. [Los expedientes legislativos en pocas palabras - Comisión Europea](#)

Comisión Europea. (2025). *State of Play on the Implementation of the Pact on Migration and Asylum* [Estado de la Situación sobre el Pacto de Migración y Asilo]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0319>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. (14 de mayo de 2024). *El Consejo adopta el Pacto de la UE sobre migración y asilo* [comunicado de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2025). *Cronología – Pacto sobre Migración y Asilo* [página web]. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>

CONVIVE Fundación Cepaim. (2024). *30 propuestas para una Europa de Convivencia, intercultural y basada en derechos*. [30 propuestas para una Europa de convivencia, intercultural y basada en derechos | Fundación Cepaim](#)

DIRECTIVA (UE) 2024/1233 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de abril de 2024 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1233, de 30 de abril de 2024. <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>

DIRECTIVA (UE) 2024/1346 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1346, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>

DIRECTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial de la Unión Europea, L 348/98, de 24 de diciembre de 2008. <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>

European Conservatives and Reformists. (2024). *ECR Group Priorities* [Prioridades del Grupo CRE]. [ECR Group Priorities // ECR Group](#)

European Green Party. (2024). *Manifiesto* [Manifiesto]. <https://europeangreens.eu/manifiesto/>

European Left. (2024). *European Elections Manifesto 2024* [Manifiesto por las elecciones europeas de 2024]. <https://www.european-left.org/2024-eu-election-manifesto/>

European People's Party. (2024). *EPP Manifesto 2024: Our Europe, a safe and good home for the people* [Manifiesto PPE 2024: Nuestra Europa, un lugar bueno y seguro para las personas]. <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>

ID. (2024). *Priorities* [Prioridades]. Recuperado de https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/kantodev/pages/102/attachments/original/1582196570/EN_Statutes_of_the_ID_Group.pdf

Nota: El grupo ID ya no existe y sus archivos originales no se encuentran disponibles.

La Moncloa. (17 de marzo de 2025). *España lidera la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo* [artículo de prensa]. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/paginas/2025/170325-conferencia-sectorial-inmigracion.aspx>

Ministerio del Interior. (2025). *Resumen Ejecutivo*. PNI España. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/resumen-ejecutivo-PNI-Espana.pdf>

Parlamento Europeo. (2024). *La política de asilo* [página web]. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>

Patriots. (2024). *Manifesto: Our Political Programme* [Manifiesto: nuestro programa político]. <https://patriots.eu/manifesto>

PES, Socialists & Democrats. (2 de marzo de 2024). *PES adopts manifesto for 2024 European Elections* [El PES adopta un manifiesto para las elecciones europeas de 2024]. <https://pes.eu/pes/manifesto-for-2024-european-elections/>

Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155/con>

REGLAMENTO (UE) 2024/1347 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1347, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1348 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1348, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1349 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1349, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1350 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1350, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1350/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1351 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1351, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1356 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1356, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1358 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1358, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>

REGLAMENTO (UE) 2024/1359 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. Diario Oficial de la Unión Europea, 2024/1359, de 22 de mayo de 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>

Renew Europe Now. (2024). *Renew Europe Now Priorities* [Prioridades de Renew Europe Now]. <https://www.reneweuropenow.eu/priorities>

State of Play on the Implementation of the Pact on Migration and Asylum (Estado de la Situación sobre el Pacto de Migración y Asilo) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0319>

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. 97/C 340/01. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 340/1, de 10 de noviembre de 1997. <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326/47, de 26 de octubre de 2012. http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

GOBIERNO
DE ESPAÑAMINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL

Esta publicación ha recibido el apoyo económico del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, dentro del Programa de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del I.R.P.F. (Expediente: 101 / 2023 / 91 / 17).

Síguenos en:

[fundacioncepaim](#) [fundacion.cepaim](#) [FundacionCepaim](#) [ong-fundacion-cepaim](#) [CepaimOng](#) 