

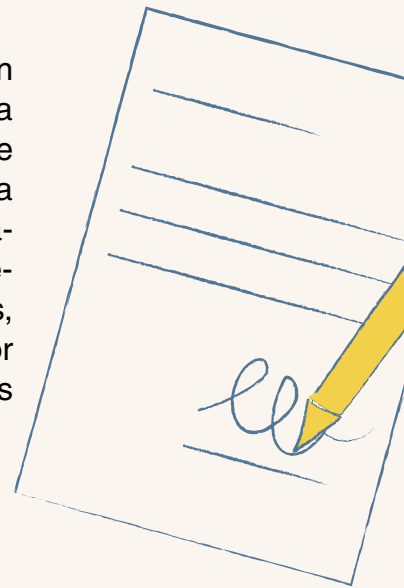
# RELATORÍA DE LA JORNADA

**“LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL PACTO EUROPEO  
DE MIGRACIÓN Y ASILO: COOPERACIÓN,  
DERECHOS HUMANOS Y DESAFÍOS GLOBALES”**



## CONTEXTO

La jornada de debate “La dimensión exterior del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Cooperación, derechos humanos y desafíos globales”, desarrollada en el marco del proyecto con el mismo nombre financiado por la Secretaría de Estado de la Unión Europea, tuvo lugar el día 22 de octubre de 2025 en la Representación de la Comisión Europea en España. El encuentro, organizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), reunió a representantes de la Comisión Europea, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y actores de la sociedad civil.

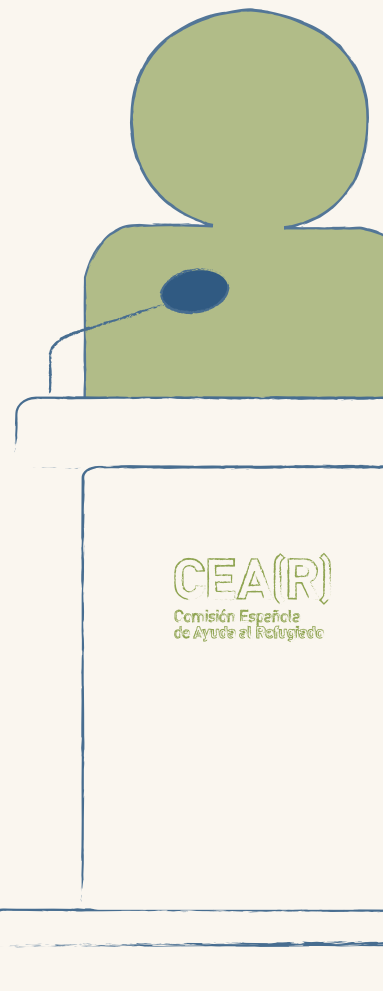


## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La jornada se celebró en un momento clave, cuando la Unión Europea se encuentra a medio camino de la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA), prevista para junio de 2026. El objetivo principal de la jornada fue el análisis de la dimensión exterior de este Pacto, que implica la cooperación con terceros países en la gestión migratoria. Esta cooperación - que abarca diversas áreas como el retorno, el reasentamiento o la externalización de fronteras mediante acuerdos con Estados no miembros - implica riesgos para los derechos humanos de las personas migrantes, así como para las relaciones de la UE con terceros países.

CEAR organizó esta jornada para fomentar el debate entre voces expertas con el propósito de identificar los desafíos y oportunidades del Pacto y avanzar hacia una implementación que sitúe en el centro los derechos humanos, la solidaridad y los valores fundacionales de la Unión Europea.

La jornada de debate contó con una apertura institucional, conformada por las palabras de bienvenida de Yolanda Gallego Casilda-Grau (representante de la Dirección General Migración y Asuntos de Interior, Comisión Europea), Elena Rodríguez (directora general de Integración y Coordinación de Asuntos Generales de la UE, MAEC) y Mónica López (directora general de CEAR). El debate, moderado por Mauricio Valiente (director general de CEAR), se conformó por dos rondas de diálogo: la primera abordó la situación actual y los retos de la dimensión exterior, y la segunda se centró en las propuestas y recomendaciones para lograr un acercamiento a una implementación respetuosa con los derechos humanos. Como ponentes participaron Abdellah El Alem (presidente fundador de El Insaniya en Mauritania), Sara Prestianni (directora de incidencia política en EuroMed Rights), Mercedes García Pérez, (directora de Migración y Seguridad Humana en el Servicio Europeo de Acción Exterior) y Carolina Mateos (oficial de protección de la Oficina de ACNUR en España).



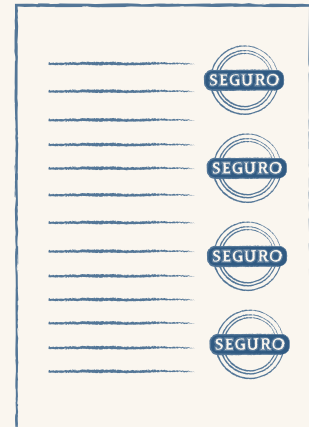


## DEBATE

### 1. EL CONCEPTO DE “PAÍS SEGURO”

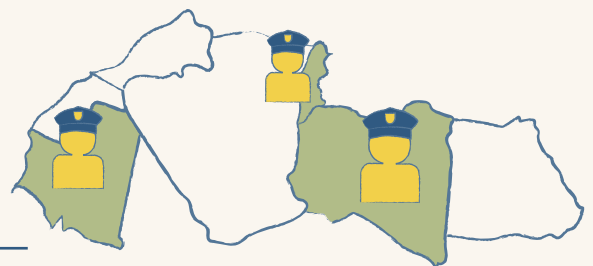
El refuerzo y la flexibilización del uso de los conceptos “tercer país seguro” y “país de origen seguro” es uno de los aspectos más controvertidos del Pacto. Como comentaba Sara Prestianni en su intervención inicial, son conceptos en sí peligrosos, ya que ponen en riesgo el derecho al análisis individualizado de las solicitudes de asilo al optarse por análisis generales del nivel de seguridad en esos países como base para retornar de forma acelerada a personas a sus países de origen o tránsito.

El Pacto introduce la posibilidad de elaborar una lista a nivel europeo de países que se presuponen como seguros, permitiéndose a su vez la creación de listas nacionales, que no necesariamente han de coincidir con la europea. La flexibilización en la aplicación de estos conceptos puede generar incoherencias entre Estados miembros, reducir las garantías de protección y favorecer la inadmisión de las solicitudes. Tampoco se garantiza el efecto suspensivo automático de los recursos, lo que limita la protección efectiva, aumenta riesgos de internamiento y pone en cuestión el principio de no devolución.



En el caso del “tercer país seguro”, el retorno requiere que el país pueda ofrecer protección efectiva, haya sido lugar de tránsito y exista una conexión razonable con la persona, normalmente una permanencia previa. Sin embargo, la Comisión propuso en mayo de 2025 eliminar este último requisito, de modo que bastaría con el simple tránsito para justificar el retorno. Además, no es necesario que el país en cuestión figure en alguna de las listas oficiales para poder aplicarse; basta con que las autoridades consideren en el momento de la evaluación de la solicitud que la persona solicitante no correría riesgo al ser retornada. Este margen de discrecionalidad abre la puerta a retornar personas a países que no han pasado por las verificaciones mínimas sobre condiciones de seguridad y respeto a derechos humanos.

Sara Prestianni citaba ejemplos concretos de países que han sido considerados o se quieren considerar seguros, como Túnez, Egipto o Turquía; donde existe abundante evidencia de criminalización de la sociedad civil, censura, detenciones arbitrarias y trato negligente. Existe una clara incoherencia entre las conclusiones del Parlamento Europeo sobre la situación democrática en estos países<sup>1</sup> - argumentos que son utilizados por la UE, por ejemplo, para paralizar procedimientos de adhesión, como en el caso de Turquía - y la consideración de éstos como seguros para personas en situación de extrema vulnerabilidad. Prestianni también añadió que el riesgo de instrumentalización política es elevado y que el monitoreo independiente en esos contextos es casi imposible.



<sup>1</sup>Por ejemplo, con relación al arresto de Ekrem İmamoğlu en Turquía  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C\\_202503167](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503167)



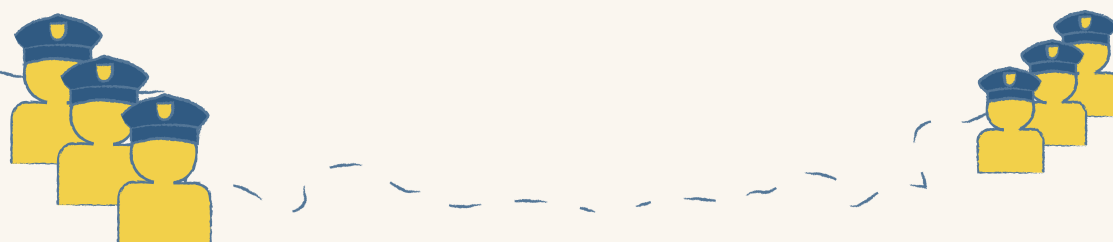
La instrumentalización se produce cuando los acuerdos migratorios se utilizan como herramienta de presión o negociación política. Tanto la UE como los Estados socios quedan en una situación de vulnerabilidad ante posibles incumplimientos de su parte del acuerdo. Los terceros países adquieren un margen de maniobra significativo, pudiendo utilizar su papel como socios estratégicos para obtener mayores concesiones de la UE. Esto refleja una asimetría de poder paradójica, en la que la Unión, pese a su posición de fortaleza económica y política, acaba dependiendo de actores externos para el control de sus fronteras.



Sin embargo, esta asimetría también opera en sentido inverso: muchos de estos Estados socios cuentan con menos recursos institucionales y económicos, lo que los coloca en situación de vulnerabilidad al asumir responsabilidades que exceden sus capacidades. En tales contextos, la sociedad civil y las comunidades locales a menudo carecen de medios suficientes para hacer frente a los movimientos migratorios, mientras que la UE, con mayor capacidad financiera y estructural, externaliza obligaciones que podría gestionar internamente.



El déficit de instrumentos de monitoreo agrava esta situación. Como indicó Sara Prestianni, las misiones de verificación son limitadas y la sociedad civil enfrenta severas restricciones para documentar y denunciar abusos. En países como Túnez o Libia, las instituciones independientes han sido desmanteladas y los mecanismos actuales existentes carecen de autonomía y recursos, generándose una opacidad que vuelve complicada la detección de vulneraciones de derechos y el establecimiento de responsables.



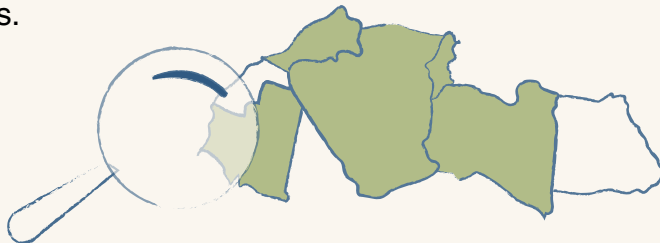
Desde CEAR, para garantizar una implementación del Pacto respetuosa con los derechos humanos y de asilo, se advierte de que la consideración de un país como seguro no debe eximir de examen individualizado que atienda a las circunstancias y vulneraciones de cada persona. También se recomienda a las autoridades españolas abstenerse de la elaboración de listas nacionales de países seguros, así como garantizar que la persona pueda ser readmitida según las condiciones de protección efectiva y con garantías de acceso a los derechos humanos antes de aplicar el criterio de tercer país seguro.



## 2. ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES Y EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS

Otro de los ejes centrales del Pacto es el refuerzo de los acuerdos de cooperación con terceros países. Bajo esta dimensión exterior, la UE ha firmado o renovado pactos con Estados como Mauritania, Marruecos, Túnez o Libia, que actúan como socios estratégicos en la contención migratoria. La problemática en torno a estos acuerdos se sitúa en la delegación o externalización de responsabilidades en países que normalmente tienen menos recursos y garantías de derechos humanos.

Mercedes García Pérez, directora de Migración y Seguridad Humana del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), defendió que la cooperación con terceros países debe ser integral, en lugar de restringirse a la gestión de la migración, y basarse en una relación de beneficio mutuo y en el respeto de los valores y obligaciones jurídicas de la Unión Europea, considerando el Pacto como una oportunidad para reforzarla y un avance en general en la política migratoria. Reconoció, sin embargo, las diferencias estructurales entre los sistemas jurídicos y de gobernanza de los países socios, así como admitió que la supervisión en terreno es limitada, especialmente cuando se trata de países con instituciones frágiles o sin marcos jurídicos sólidos. Por esta razón, resaltó la necesidad de mencionar explícitamente los estándares de derechos humanos en los acuerdos, además de acompañarlos de mecanismos de seguimiento, diálogo político con los socios y asistencia técnica a los actores que trabajan en terreno para saber cómo proceder en casos de sospecha de vulneraciones de derechos.



El Dr. Abdellah El Alem, presidente fundador de El Insaniya – una organización dedicada a la asistencia jurídica a personas migrantes en Mauritania - ofreció sus puntos de vista desde uno de estos países socios con los que, tanto España como la UE, están firmando acuerdos. Describió la situación de las personas migrantes como preocupante, denunciando detenciones arbitrarias, tratos duros e indignos en centros de detención y la inseguridad causada por la ausencia de una ley nacional de asilo. Subrayó que la migración no es un fenómeno temporal, sino estructural y que las políticas de securitización solo incrementan la vulnerabilidad de las personas migrantes al convertirlas en sospechosas.



El Alem recalcó la necesidad de encontrar un equilibrio entre la seguridad del Estado y la garantía de los derechos humanos, y pidió a la UE y a España que refuercen la protección jurídica en los acuerdos de cooperación, imponiendo a los gobiernos socios el respeto efectivo de los derechos fundamentales.

CEAR coincide en que la política de externalización traslada la gestión migratoria a países con marcos jurídicos débiles y prácticas de detención arbitraria. Se destaca que las medidas de control y retorno, financiadas con fondos europeos, tienen consecuencias directas en las personas migrantes, que quedan atrapadas en países donde no se garantiza su protección. En consecuencia, concluye que la cooperación exterior debería orientarse al fortalecimiento de sistemas de asilo, justicia y protección, no a la contención fronteriza. Así mismo, subraya la necesidad de incluir cláusulas vinculantes de derechos humanos en estos acuerdos y de mecanismos de suspensión inmediata en caso de vulneraciones.

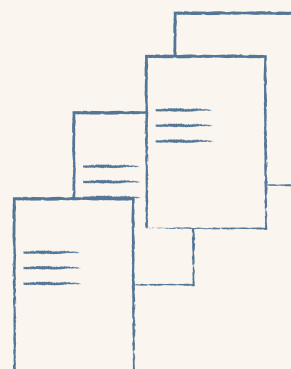


### 3. EL FOCO EN RETORNOS EFECTIVOS Y MECANISMOS DE MONITOREO

Uno de los objetivos del Pacto es aumentar la eficacia de los retornos mediante procedimientos acelerados y fronterizos, y acuerdos de readmisión con países de origen y tránsito. Este eje fue ampliamente debatido en la jornada, especialmente por sus implicaciones en materia de garantías procesales y derechos humanos.



El Pacto prevé un mecanismo de supervisión para garantizar el respeto a los derechos fundamentales durante el triaje y los procedimientos fronterizos. Ahora, en la propuesta de reglamento de retorno se incluye también, pero solo en la fase de expulsión.

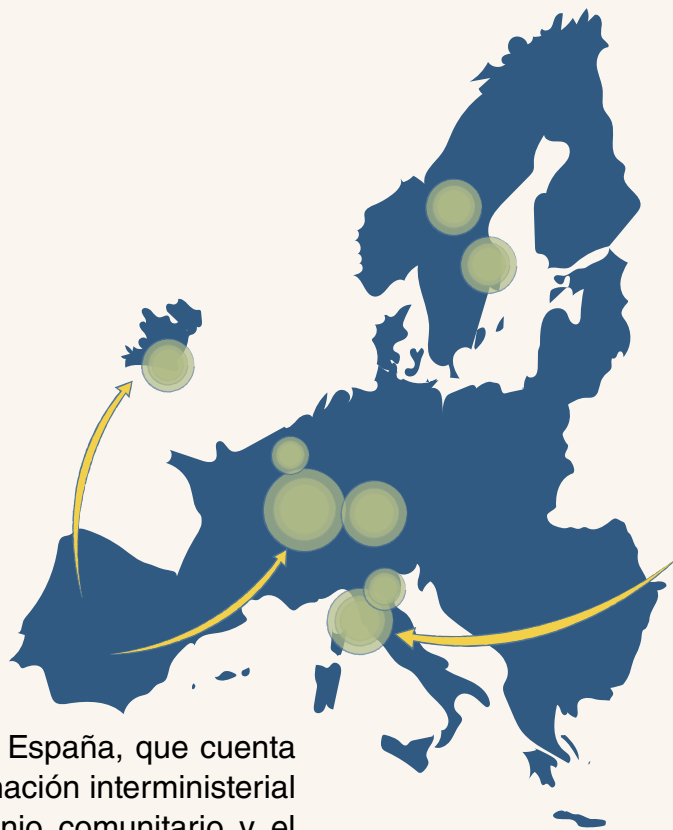


Lo que CEAR recomienda es la extensión de este mecanismo de monitoreo a todas las fases del procedimiento, algo con lo que Carolina Mateos, oficial de protección en ACNUR España, coincidió durante la jornada. También subrayó la importancia de que los Estados establezcan mecanismos nacionales independientes, con base en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el principio de no devolución, que deben contar con independencia jurídica, recursos adecuados y personal cualificado. También deberían tener facultad para poder investigar denuncias, emitir recomendaciones públicas y remitir casos a las fiscalías y contar con la participación de la sociedad civil y organismos públicos.



## 4. REASENTAMIENTOS

El Pacto también prevé un marco europeo de reasentamiento y admisión humanitaria, reconociendo la importancia de las vías seguras y regulares como herramientas de protección internacional y solidaridad. Sin embargo, la participación en este marco no es obligatoria, lo que limita su alcance ante la falta de voluntad y compromiso de los Estados miembros. Esta voluntariedad se extiende tanto al tipo de admisión y las regiones o terceros países desde los que ha de efectuarse, como a la contribución de cada Estado al número total de personas a admitir.



Carolina Mateos valoró positivamente la experiencia de España, que cuenta con un programa anual de reasentamiento y una coordinación interministerial consolidada. Destacó las buenas prácticas del patrocinio comunitario y el reasentamiento laboral, desarrollados junto a gobiernos autonómicos y sociedad civil, que han demostrado una integración más rápida y sostenible.

No obstante, identificó varios retos: mejorar la reunificación familiar, regular la admisión humanitaria y ampliar las vías educativas y laborales. Subrayó la urgencia de mantener y ampliar las cuotas de reasentamiento, en un contexto global donde más de 2,4 millones de personas refugiadas necesitan soluciones duraderas.



Mercedes García Pérez añadió que el reasentamiento es una de las expresiones más claras de la solidaridad europea, e insistió en la necesidad de involucrar al sector privado para facilitar la inclusión laboral. Recordó que la UE destina una parte significativa de sus fondos migratorios a protección humanitaria y que estos deben mantenerse frente a presiones políticas de reducción.

Desde CEAR se recuerda que España lleva sin cumplir con las cuotas de reasentamiento desde hace años. La cuota anual marcada por el Consejo de Ministros lleva siendo 1.200 desde 2018 y, el año pasado, se reasentaron solamente 742 personas. España no solo debería cumplir con la cuota establecida, sino que ésta tendría que aumentar, teniendo en cuenta que es prácticamente la única vía segura para solicitantes de asilo. En el caso del marco europeo de reasentamiento, desde CEAR se lamenta su voluntariedad, puesto que se corre un gran riesgo de que las cuotas bajen todavía más. Es necesario establecer cuotas vinculantes de reasentamiento y reubicación entre los Estados miembros y garantizar que los fondos europeos se destinen exclusivamente a la acogida y la protección, no a medidas de retorno.



# CONCLUSIONES

En el cierre, Mauricio Valiente resumió tres mensajes clave; primero, la UE debe marcar una alternativa humanista frente a las políticas regresivas globales, reafirmando su independencia y coherencia con los derechos humanos. Reforzar los valores fundacionales de la UE – solidaridad, igualdad y dignidad humana – es indispensable para que el Pacto no derive en un mero instrumento de control fronterizo.



Segundo, la acción exterior requiere una sociedad civil activa, tanto europea como de los países socios, para garantizar control democrático y coherencia. La participación ciudadana, la cooperación con las organizaciones locales y la rendición de cuentas deben convertirse en pilares estructurales para garantizar una implementación del Pacto respetuosa con los derechos humanos. Sin supervisión ni transparencia, la cooperación con terceros países se arriesga a perpetuar prácticas contrarias a los principios y valores europeos.



Por último, persisten riesgos de inseguridad jurídica si los Estados miembros no adoptan a tiempo los desarrollos normativos del Pacto. Incoherencias en la implementación entre los distintos Estados miembros pueden crear distintos estándares y niveles de protección. Las opciones nacionales deben tomarse desde los derechos humanos, promoviendo la participación de la sociedad civil en el proceso y siguiendo sus recomendaciones o no serán sostenibles.

En síntesis, el futuro del Pacto Europeo de Migración y Asilo dependerá de su capacidad para equilibrar la gestión de fronteras con la protección de las personas. La UE tiene la oportunidad de demostrar que la cooperación internacional puede y debe ser un instrumento de humanidad, no de contención.

Desde CEAR se subraya que la aplicación del Pacto debe centrarse en garantizar derechos, no en reforzar el control. Las conclusiones del debate apuntan a que el enfoque actual —basado en acuerdos de externalización, retornos acelerados y nociones amplias de “país seguro”— genera riesgos de arbitrariedad, opacidad y vulneración de derechos. Los ponentes coincidieron en que el éxito del Pacto dependerá de la creación de mecanismos de monitoreo independientes, capaces de evaluar en terreno la legalidad y proporcionalidad de las actuaciones; de la apertura de vías seguras y regulares, que ofrezcan alternativas reales a las rutas irregulares; y de una cooperación equitativa e integral con los países de origen y tránsito, que no favorezca la interdependencia y la instrumentalización, sino la protección. CEAR considera que solo así la Unión Europea podrá avanzar hacia una política común que combine eficacia, legalidad y humanidad, reafirmando su papel como referente global en la defensa del derecho de asilo y la protección internacional.