

**Carmen González Enríquez**

## **La aplicación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: hacia políticas más restrictivas**

*Real Instituto Elcano, 12 de marzo de 2026.*

### **Mensajes clave**[\[1\]](#)

- El Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) se aprobó en 2024 y debe entrar plenamente en vigor en junio de 2026. Desde su aprobación, el clima político europeo ha girado hacia posiciones más restrictivas respecto al asilo y la inmigración.
- Ese giro restrictivo se ha manifestado en decisiones tomadas por los Estados y también en nuevas normas europeas, como el Reglamento de Retorno, la nueva definición de “País seguro” y el nuevo uso del concepto “Tercer país seguro”.
- Los cambios normativos europeos hacen ahora legalmente posible el intento de externalizar la gestión que inició Italia en Albania y que fue paralizado por los tribunales.
- Las dificultades de los Estados para devolver a los peticionarios de asilo cuyas solicitudes son denegadas, son la principal causa de este creciente interés por la externalización, pese a la constatación del maltrato a los inmigrantes en los países de paso en África.
- La completa aplicación del PEMA está en peligro por el rechazo de varios Estados del este a participar en los mecanismos de solidaridad. La opción de contribuir financieramente –sin aceptar reubicaciones–, que ya han elegido varios gobiernos, también pondrá en peligro la puesta en marcha del PEMA si se extiende a muchos Estados.
- Otro importante desafío a la aplicación del PEMA en el plazo marcado es el esfuerzo que requiere de los Estados para realizar a tiempo las inversiones, contrataciones, reformas legales y puesta en marcha de los nuevos procesos administrativos necesarios.

### **Análisis**

Tras casi 10 años de estancamiento y negociaciones, finalmente las instituciones europeas consiguieron en 2024 aprobar las normas que forman el llamado PEMA.

A continuación, se presenta en primer lugar una breve descripción de las dificultades políticas que retrasaron la aprobación del Pacto y en segundo un análisis de los cambios políticos producidos desde esa aprobación que amenazan su aplicación o que indican un giro en las políticas migratorias europeas o de los Estados miembros.

### **El PEMA: su razón de ser y las dificultades para su aprobación**

El PEMA es la respuesta de las instituciones europeas, guiadas por la Comisión, al desorden y conflictos interestatales causados desde 2015 por la gestión de las llegadas de peticionarios de asilo a suelo europeo. Desde

entonces no ha parado de crecer el papel ocupado por la gestión de la inmigración y el asilo en la vida política de cada Estado miembro y en las relaciones entre éstos.

El principal objetivo del PEMA es ofrecer un marco común consensuado y unas reglas claras que doten de predictibilidad la actuación de los Estados y que eviten los conflictos entre Estados por el paso de los inmigrantes irregulares entre ellos. Estos conflictos son el origen de una amenaza existencial al espacio Schengen, con decenas de fronteras terrestres interestatales en las que se ha reimpuesto el control fronterizo. La predictibilidad –y el cumplimiento de las condiciones pactadas– en el comportamiento de los Estados en su gestión de las peticiones de asilo es imprescindible para generar confianza entre ellos y, a su vez, sin esa confianza, no puede mantenerse el espacio común de libre movilidad.

Esta es la razón de ser de la iniciativa del PEMA: acabar con la continua fuente de tensiones interestatales en el seno del espacio Schengen producida por el movimiento en su interior de los inmigrantes llegados de manera irregular. Para ello, la Comisión preparó una iniciativa compleja, a cuya redacción dedicó años y en la que intentó encontrar el [máximo común que podía satisfacer tanto a los Estados de mayor entrada de peticionarios de asilo \(los del sur\), como a los principales destinatarios \(los del centro y el norte\)](#) y a los más reticentes a acoger asilados, especialmente si procedían de países musulmanes (los del este). Tras largas consultas y negociaciones, [la Comisión presentó su propuesta en 2020](#). Las normas que componen el Pacto se dirigen básicamente a homogeneizar y acelerar los procedimientos de asilo, definir más claramente las obligaciones de los Estados respecto a los llegados a sus fronteras exteriores, y ofrecer un mecanismo de reparto de la carga entre los Estados miembros.

La presentación de la propuesta del Pacto se produjo en plena [pandemia del COVID-19](#), que causó una reducción muy sustancial de la inmigración hacia Europa. Pero las negociaciones para la aprobación de las diferentes piezas que componen el PEMA se concentraron en 2022 y 2023, en una situación migratoria muy diferente a la de 2020. Por un lado, se reactivaron los flujos de entrada, frenados o paralizados durante la pandemia, de tal modo que en 2023 la Unión Europea (UE) tenía un *stock* acumulado de alrededor de un millón de solicitudes no resueltas. Por otro, en 2021 se produjeron dos importantes *shocks* que alteraron la forma en que los Estados y las sociedades europeas percibían la llegada de peticionarios de asilo e inmigrantes: en junio de ese año, Marruecos alentó la entrada en Ceuta de unos 10.000 inmigrantes, en gran parte menores, y entre julio y diciembre Bielorrusia promovió la llegada a Polonia, Lituania y Letonia de miles de inmigrantes provenientes de Asia y África. Ambas actuaciones eran la respuesta de Marruecos, en un caso, y Bielorrusia en el otro a su malestar por gestos políticos de España (acogida en un hospital al líder del Frente Saharaui) o de la UE (sanciones a Bielorrusia). Esta utilización de la migración como arma de presión política por Estados vecinos contribuyó a ahondar en Europa un clima de desconfianza hacia las políticas de asilo.

Por último, la [invasión rusa de Ucrania en 2022](#) produjo la salida desde este país en pocos meses de unos cinco millones de refugiados, ante los que la UE activó por primera vez en su historia la Directiva de Protección Temporal,

aprobada en 2001. La recepción de estos refugiados ucranianos (en su mayor parte mujeres y menores), que gozaban de la libertad de entrada al territorio UE desde 2014, se produjo en gran parte en forma de respuesta espontánea de las sociedades europeas. El mayor peso inicial recayó en los países fronterizos de Europa del este, los mismos que más se habían opuesto a recibir asilados a través de los mecanismos de solidaridad que la Comisión había intentado poner en marcha en ocasiones anteriores. Esta experiencia en Europa del este no ha modificado su posición de rechazo a los instrumentos de solidaridad recogidos en el Pacto, pese a que [sus Estados han sido receptores de ayudas extras movilizadas por la Comisión para apoyarles en la acogida de los refugiados ucranianos](#).

La aprobación del Pacto en mayo de 2024 se produjo sin unanimidad, con dos Estados votando en contra (Polonia y Hungría) y otros dos absteniéndose (Austria y Eslovaquia), lo que ya permitía pronosticar dificultades en su aplicación.

### **El giro de la UE y los Estados miembros hacia políticas más restrictivas**

Tanto la UE como el conjunto de los países que reciben de forma habitual migración laboral y/o números relevantes de peticionarios de asilo (Estados Unidos –EEUU–, Canadá, varios países latinoamericanos...) están experimentando en los últimos años una oleada de presiones políticas restrictivas que provienen tanto de la opinión pública como de los partidos políticos y los líderes, con el caso de la presidencia de Donald Trump en EEUU como ejemplo más visible y extremo de esta tendencia. El “espíritu de los tiempos” es claramente restrictivo en política migratoria, lo era ya antes de la aprobación del PEMA, pero lo es aún más después de esa aprobación y, sobre todo, después del inicio de la presidencia de Trump. Sus políticas para expulsar del país a los inmigrantes irregulares, [su cierre de muchos de los canales legales de entrada a EEUU](#) por razones laborales, humanitarias o de asilo, y sus críticas explícitas al modelo migratorio europeo, al que acusa de provocar el deterioro de las sociedades del viejo continente, han fortalecido las tendencias políticas antiinmigración europeas, creando un efecto de contagio y legitimando discursos y prácticas más restrictivos.

Fuera de la UE se producen también tensiones en torno a las normas que regulan el asilo, con propuestas por parte del Reino Unido y EEUU de revisar la Convención de Ginebra de 1951. La Convención, redactada en un contexto completamente diferente al actual, ha servido pese a ello para sostener el sistema de asilo internacional y las propuestas británica y estadounidense se dirigen a reducir las obligaciones de los Estados hacia los peticionarios de asilo.

En Europa, de forma casi simultánea a la aprobación del PEMA, en mayo del 2024, los representantes de [15 Estados miembros firmaron una carta conjunta a la Comisión Europea](#) solicitando medidas más restrictivas contra la inmigración y señalando explícitamente que, en su opinión, era necesario “ir más allá” del Pacto para lograr la reducción de la inmigración irregular. Entre los firmantes se encontraban Estados del sur (Grecia, Chipre, Italia, Malta), del este (Eslovenia, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Austria) y del norte (Dinamarca y Finlandia). La firma de esta carta ponía de manifiesto el descontento político en torno a los resultados de las

políticas migratorias y la escasa confianza en la capacidad del PEMA para abordar el fenómeno.

Tras la aprobación del Pacto, las presidencias rotatorias del Consejo han recaído sucesivamente en tres Estados que, o bien se han opuesto explícitamente al Pacto, o bien están poco interesados en desarrollarlo en todos sus aspectos. En primer lugar, Hungría, que votó en el Consejo en contra del PEMA y cuyo gobierno ha repetido su negativa a participar en el mecanismo de solidaridad. En segundo lugar, Polonia, también opuesta al Pacto, aunque menos contundente que Hungría en sus declaraciones respecto a su decisión de no aplicar “la solidaridad” en el reparto de los peticionarios de asilo. Y, en tercer lugar, Dinamarca, que abandonó el Espacio Europeo de Justicia e Interior en 1992, y que tiene una de las políticas europeas más restrictivas hacia el asilo. Desde 2021 mantiene una política de “cero asilos” y ha negociado con Ruanda la posibilidad de procesar en su territorio las solicitudes. Es también el primer Estado de la UE que desde 2021 está forzando el retorno a Siria de los refugiados procedentes de ese país, argumentando que Siria ya es un país seguro. En el primer semestre de 2026, la Presidencia rotatoria del Consejo ha recaído en Chipre, con una posición ambigua respecto al PEMA.

Por otra parte, en toda Europa, tras la acogida de casi cinco millones de refugiados ucranianos, se vive una [cierta “fatiga de acogida”](#) que [detectan las encuestas](#) y que se traduce en menores [prestaciones sociales](#) para los [beneficiarios de la Directiva de Protección Temporal](#), sobre todo en lo que se refiere al acceso gratuito e ilimitado a la vivienda. Esto debe entenderse en el contexto actual de escasez y carestía de la vivienda, convertida en una de las principales preocupaciones de los europeos en el presente. La propia Comisión ha comenzado a [instar a los Estados a preparar el regreso voluntario a Ucrania de los refugiados ucranianos](#), en parte por esa “fatiga de acogida” y en parte porque el gobierno ucraniano expresa su preocupación ante el riesgo de que esa pérdida de población –de alrededor del 20%– se convierta en definitiva.

Un hito importante en el proceso de cambio político experimentado tras la aprobación del PEMA fue el marcado por las elecciones al Parlamento Europeo celebradas entre el 6 y el 9 de junio del 2024. Su resultado compuso una Legislatura con mayor presencia de las fuerzas conservadoras, tanto de las tradicionales (englobadas en el Partido Popular Europeo) como de las nacionalistas euroescépticas (*European Conservatives and Reformists* –ECR–, grupo en el que se encuentran el partido *Fratelli d’Italia* de la primera ministra italiana, Giorgia Meloni, el español Vox y el polaco Ley y Justicia), con un fuerte crecimiento de la extrema derecha, en parte agrupada en ECR y en parte en ID (Identidad y Democracia), en la que se engloba el *Rassemblement national* (Marine Le Pen), la Liga italiana, el Partido de la Libertad de Austria (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) y la Alternativa por Alemania (*Alternative für Deutschland*, AfD). A su vez se ha producido un retroceso de los “verdes”, los liberales y los socialistas. La composición de este nuevo Parlamento es obviamente menos proclive a atender los argumentos que basan las políticas migratorias y de asilo en consideraciones relativas a los derechos humanos y mucho más favorable a priorizar las políticas restrictivas.

Estos resultados electorales de junio del 2024 son el producto de giros en la opinión pública europea hacia diferentes temas, entre ellos y de modo preminente, la inmigración y el asilo, y de cambios en las posiciones de los partidos políticos. La inmigración ha pasado de ser un asunto relativamente marginal en la vida política de algunos Estados europeos, a convertirse en un tema central en su debate político, el tema sobre el que se fijan las posiciones que diferencian a los partidos en la competencia electoral. En otros Estados el asilo y la inmigración llevan décadas ocupando esta posición central en la discusión política (por ejemplo, los Países Bajos y Dinamarca) y las posturas en torno a estos temas forjan o rompen alianzas electorales y de gobierno. En los últimos 10 años, varios partidos históricos muy relevantes, como los socialistas alemanes, los suecos y los daneses, han girado hacia posiciones restrictivas, en parte como estrategia electoral en reacción ante el movimiento de sus electores hacia posturas más “nativistas” y xenóforas.

En la actualidad, en casi todos los Estados miembros se producen tensiones políticas en torno a la inmigración (a menudo en su forma de asilo): en los Países Bajos, en Alemania y en la República Checa la inmigración fue tema central en las elecciones de 2025 y causa del fracaso de dos gobiernos neerlandeses. En Portugal, que ha sido hasta hace pocos años, como España, una excepción en el panorama europeo en lo que respecta al lugar que ocupaba la inmigración en el debate político, las elecciones presidenciales de 2026 se han jugado en su segunda vuelta entre un candidato socialdemócrata y otro que ha logrado apoyo popular con un discurso volcado en la inmigración. En España, Vox, con un mensaje dirigido contra la inmigración irregular y especialmente contra la inmigración musulmana, recoge un apoyo electoral muy alto que lo convierte en el tercer partido en la competencia electoral. En Noruega, miembro del espacio Schengen, la ultraderecha se convirtió en la segunda fuerza política del país en las elecciones de septiembre de 2025, con un discurso basado principalmente en el rechazo a la inmigración musulmana. En conjunto, los partidos considerados de extrema derecha, derecha radical o derecha populista antiinmigración forman parte de muchos de los gobiernos de los Estados miembros o los apoyan desde fuera.

Como resultado de este ambiente político, en los últimos años, antes y después de la aprobación del PEMA, se ha sucedido un continuo goteo de decisiones, cambios legislativos y políticas que imponen límites más estrechos a la inmigración y el asilo, tanto en los niveles estatales como en el de las instituciones comunitarias.

Entre las actuaciones estatales destaca el caso italiano. Italia, gobernada desde 2022 por un partido de orígenes posfascistas, *Fratelli d'Italia*, ha reducido al mínimo la presencia de los barcos de organizaciones no gubernamentales (ONG) que operaban en el Mediterráneo, criminalizando su labor y dificultando su funcionamiento de múltiples formas. El resultado ha sido una reducción muy considerable de las llegadas en la ruta del “Mediterráneo central”, la que comunica Túnez y Libia con Italia.

Por otra parte, Italia ha sido el Estado miembro que más ha avanzado hacia la externalización de la tramitación de las solicitudes de asilo, una vía que ya en varias ocasiones otros Estados habían propuesto. En noviembre de 2023, Italia firmó un MoU (*Memorandum of Understanding*) con Albania por el que ésta cedió suelo para la construcción de dos centros de retención de inmigrantes. El

objetivo del gobierno italiano era disuadir a los potenciales peticionarios de asilo llegados por mar, enviarles el mensaje de que no llegarían a suelo de la UE sino a Albania. Esta medida, que contaba con un gran apoyo de la opinión pública italiana, se encontró con el rechazo judicial en su propio país y después del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). La clave del argumento judicial en contra es la definición de “país seguro”, que, en el dictamen del TJUE (de agosto 2025) debe serlo en todo su territorio y para todos sus ciudadanos, incluidas las minorías de cualquier tipo. Sin embargo, como se desarrolla más adelante, este escollo legal desaparece tras la aprobación del nuevo Reglamento de Retorno propuesto por la Comisión Europea en marzo de 2025, cuyo objetivo es facilitar las devoluciones de los peticionarios de asilo que hayan visto su solicitud rechazada, y tras la aprobación de la lista de “países seguros”, que incluye cambios en este concepto (el de “país seguro”). Por otra parte, la externalización a territorios fuera de la UE del procesamiento de las solicitudes de asilo es una posibilidad recogida en el PEMA. Tras estos cambios normativos, el “experimento” italiano en Albania puede volver a ponerse en marcha, como ya ha anunciado el gobierno de Giorgia Meloni.

En toda Europa central y del norte se encuentran ejemplos de políticas más restrictivas en los últimos años. Varios países –Austria, Alemania, Suecia y los Países Bajos– han introducido recientemente restricciones a la reagrupación familiar de los refugiados, para evitar el crecimiento de la inmigración por esta vía. En otros casos, como el de Suecia, el asilo ha pasado a ser contemplado como una fase temporal y no permanente en la vida del asilado, otorgando permisos temporales no renovables si las condiciones en el país de origen ya no justifican la protección. En 2025 el gobierno neerlandés inició negociaciones con Uganda para acoger a las personas que no habían conseguido obtener asilo en los Países Bajos.

Grecia, por su parte, suspendió por tres meses en julio de 2025 la tramitación de las solicitudes de asilo de los llegados del norte de África, argumentando que estaba recibiendo un aumento muy alto de llegadas desde Libia y que ello requería una medida excepcional y temporal para recuperar el control del flujo migratorio. Su decisión no fue criticada por la Comisión Europea, que se limitó a no comentarla. Varios países en el este de Europa han suspendido también de modo provisional la aplicación de las normas de asilo en sus fronteras orientales (Polonia, Letonia, Lituania y Finlandia) como reacción a la instrumentalización de la inmigración como arma contra Estados vecinos por parte de Bielorrusia y de Rusia. Esta suspensión –una posibilidad recogida en el Pacto– permite la devolución inmediata en frontera. En el contexto actual de enfrentamiento con Rusia, de la que Bielorrusia es un fiel aliado, es probable que este uso de la inmigración como arma de guerra híbrida contra sus vecinos occidentales siga produciéndose.

En mayo de 2025, nueve países (Dinamarca, Italia, Austria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Bélgica) firmaron un documento conjunto solicitando la revisión de la Convención Europea de Derechos Humanos y criticando la interpretación que hace de ella el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). La iniciativa, de Dinamarca e Italia, era la respuesta a la paralización por parte del TEDH del intento de devolución desde Dinamarca de un inmigrante con antecedentes penales, pero con hijos nacidos en Dinamarca, y a su vez una reacción a la condena a Italia por la devolución de migrantes a

Libia tras ser interceptados en el Mediterráneo. En su argumentación, los firmantes señalan que la Convención, y la interpretación de ella que hace el TEDH, [impiden a los Estados ejercer eficazmente un control de sus fronteras y que protegen “a las personas equivocadas”](#).

En general, se detecta en los últimos años una creciente tensión entre los poderes ejecutivos y judiciales de los Estados europeos, porque los segundos se han convertido, a menudo en respuesta a denuncias interpuestas por ONG, en freno a los intentos de los primeros de aumentar las expulsiones de inmigrantes o de evitar su llegada.

Como reacción a este clima político y a esta demanda explícita por parte de varios Estados miembros de políticas más restrictivas en los campos de migración y de asilo, la Comisión ha planteado varias iniciativas normativas que han sido bien recibidas tanto por el Consejo de la UE como por el Parlamento. Del mismo modo ha abierto la posibilidad a los Estados de adelantar la aplicación del Pacto en los aspectos que deseen.

El cambio normativo más relevante –por sus consecuencias previsibles– es la propuesta del [Reglamento de Retorno antes mencionado](#) –2025/0059 (COD), de marzo de 2025, aprobada en el Consejo de la UE de diciembre del mismo año–. En comparación con la Directiva de Retorno de 2008, el Reglamento amplía los plazos de internamiento, incluye más supuestos de detención, permite modelos estandarizados y de plazos más cortos para la decisión de retorno, con prohibiciones de entrada de mayor duración (10 años). Todos los que procedan de países con tasas de aceptación de sus solicitudes de protección por debajo del 20% en el conjunto de los Estados miembros serán evaluados con un procedimiento más rápido, que debe culminar en un máximo de tres meses. En conjunto, supone un endurecimiento de las condiciones de entrada para los solicitantes de asilo, cuyas solicitudes podrán ser tramitadas en menor tiempo, usando el llamado “procedimiento de frontera” y con mayor seguridad respecto a los riesgos de fuga. Otra medida complementaria a ésta, dirigida igualmente a facilitar la tramitación de las solicitudes de asilo y las devoluciones de aquellos cuyas solicitudes sean rechazadas, es la mencionada propuesta de la Comisión de un [Reglamento que modifica la aplicación del concepto de “tercer país seguro”](#) –2025/0132 (COD)– y la propuesta de una lista común para todos los Estados miembros de [“países seguros” de origen](#) –2025/0101 (COD)–, que fueron también [aprobadas en el mismo Consejo de la UE de diciembre de 2025](#) y han conseguido una mayoría de votos en el Parlamento Europeo el 10 de febrero de este año 2026. La lista incluye siete países: Marruecos, Túnez, Egipto, la India, Bangladesh, Kosovo y Colombia. Todos los países candidatos a la adhesión a la UE se consideran por definición “países seguros” (Serbia, Montenegro, Albania, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Turquía, Ucrania, Moldavia y Georgia) excepto en casos como el que ha permitido conceder protección a los refugiados ucranianos que han huido de la guerra en su país.

Esta lista, complementaria a la que cada Estado miembro haya definido, [permite declarar inadmisibles de forma automática las solicitudes](#) presentadas por ciudadanos de esos países y devolver a esos Estados a los solicitantes que procedan de ellos o que hayan pasado por ellos en su camino hacia la UE, incluso en los casos en que no tengan ninguna conexión (familiar, laboral, cultural...) en esos Estados. Además, un país puede

ser declarado “seguro” pese a que parte de su territorio sea considerado “no seguro” o no lo sea para alguna minoría específica.

La posibilidad de “externalizar” la gestión de las solicitudes de asilo a través de acuerdos con “terceros países seguros” queda recogida en estas propuestas normativas. En un intento de legitimar las propuestas estatales de externalizar la gestión del asilo a países como Ruanda o Uganda, la propuesta de la Comisión permite que, en los casos en que existen acuerdos entre Estados miembros y alguno de esos terceros Estados, el solicitante de asilo puede ser enviado allí pese a no encontrarse en su ruta desde el país de origen hacia la UE ni tener ninguna conexión con ese país. Esta norma no se aplicaría en el [caso de los menores no acompañados ni de las familias con niños](#).

El principal objetivo de estas formas de externalización es reducir la alta tasa de no-retorno de las personas que ven denegada su solicitud de asilo. En la actualidad, la UE sólo consigue devolver a un 20% de los inmigrantes que reciben una orden de expulsión, lo que supone un gran incentivo para la inmigración irregular y el uso del sistema de asilo por parte de miles de personas que saben que, en aplicación de las normas europeas, no pueden conseguirlo. La apuesta de la UE por la externalización se basa en el supuesto de que, si el procesamiento de las solicitudes de protección se produce mientras el solicitante se encuentra en un “tercer país seguro”, las solicitudes disminuirán de modo notable, porque desaparecerá el incentivo creado por la incapacidad de los Estados para devolver a sus países de origen a los rechazados. La presidencia polaca del Consejo de la UE propuso, en enero de 2025, que el acuerdo Italia-Albania fuera el modelo europeo, es decir, que se sustentase sobre acuerdos conjuntos de la UE con terceros países, en lugar de en acuerdos bilaterales.

Otra de las iniciativas de la Comisión en esta misma línea dirigida a reducir la llegada de inmigrantes irregulares es la propuesta de un nuevo Reglamento contra la “facilitación” que incluye una ampliación en la [definición del delito de apoyo a la inmigración irregular](#) y un aumento de las penas de prisión a los que “faciliten” esa inmigración –2023/0439 (COD)–. Fue aprobado en el Consejo de la UE del 13 de diciembre de 2024, con el único voto en contra de España. Tras su aprobación en el Parlamento Europeo (aún pendiente) los Estados podrán criminalizar a las ONG, a los propios migrantes o a cualquier individuo que ayude de alguna forma a los inmigrantes irregulares. Los [Estados podrán optar por aplicar el Reglamento en su versión más amplia o bien excluir de su aplicación a las ONG y a los individuos que actúen sin ánimo de lucro](#).

Volviendo a la externalización, cada vez más los Estados miembros y la propia UE están dedicando esfuerzos a alcanzar acuerdos con los países de origen y de paso, especialmente en África, y ello, como critican las ONG y otros observadores, al margen de cuales sean las prácticas de estos Estados relativas al respeto a los derechos humanos de los inmigrantes. El caso más flagrante es el de Libia (con patente maltrato a los que intentan partir de sus costas para llegar a Italia), cuya colaboración con la UE e Italia, sin embargo, ha sido crucial para reducir sustancialmente el número de salidas de barcos con inmigrantes. Túnez también ha mostrado desde 2023 una creciente agresividad contra los inmigrantes subsaharianos que esperan desde su territorio la oportunidad para embarcarse hacia Europa, con linchamientos y

traslados al desierto. Los casos de maltrato se han documentado también para Marruecos y Mauritania.

Los acuerdos bilaterales más antiguos firmados entre Estados miembros y terceros países africanos son los que España mantiene con Marruecos e Italia con Túnez. Pero en los últimos 10 años, la UE ha dado prioridad a la cooperación con terceros países en materia de gestión de fronteras, lucha contra las “redes” de inmigración irregular y control de salidas, y firmado nuevos acuerdos de diferente tipo con Jordania, Turquía, Líbano, Egipto, Libia, Túnez, Mauritania y Senegal. En España, tras la llegada de 46.000 migrantes por vía marítima a las islas Canarias en 2024, se ha reforzado la cooperación con Marruecos, Mauritania y Senegal para evitar las salidas irregulares. Los acuerdos, que incluyen la dotación de material útil en el control fronterizo y la apertura de modestos canales de inmigración regular circular (para trabajos de temporada en la agricultura) han sido eficaces en el logro de su objetivo y la inmigración irregular a Canarias ha descendido sustancialmente en 2025 (17.000 llegadas irregulares).

### **La aplicación del PEMA**

La posición negativa o reticente de muchos Estados hacia el PEMA, al que, como se ha señalado, sus gobiernos consideran insuficiente para frenar la llegada de inmigración irregular o los “abusos” en el sistema de asilo, ha afectado a los ritmos y desarrollo de la aplicación del Pacto. Los Estados estaban obligados a presentar a la Comisión Europea sus planes nacionales de [implementación del PEMA antes del 31 de diciembre de 2024](#), pero en esa fecha sólo 14 de los 27 Estados miembros habían cumplido este compromiso (entre ellos España). Seis meses después, en junio de 2025, aún faltaban por presentar su plan Hungría, Rumanía, Luxemburgo y Croacia.

Por otra parte, la implementación está amenazada desde la aprobación del Pacto por la negativa de algunos Estados a participar en el mecanismo de solidaridad. Tanto Hungría como Eslovaquia han anunciado que no participarán en ese mecanismo, enfrentándose a la posibilidad de que la Comisión emprenda acciones legales contra ellos y creando por tanto un nuevo conflicto político en el seno de la UE. Otros Estados, como Portugal y Francia, han anunciado ya que participarán en el mecanismo de solidaridad con aportaciones financieras (es decir, se niegan a acoger reubicaciones). Esta forma de participación en el mecanismo de solidaridad puede debilitarlo de modo grave si se extiende a muchos Estados, convirtiendo la solidaridad en mera financiación de una carga que seguiría recayendo básicamente en los Estados receptores del Mediterráneo y saturando por tanto sus centros de recepción.

Otros Estados han anunciado su intención de acelerar la aplicación de las normas que componen el Pacto (como España y Francia). Este desajuste en los ritmos de implementación es en sí mismo un problema, como señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), porque el [Pacto está concebido como un conjunto interrelacionado de normas que deberían aplicarse simultáneamente para alcanzar el objetivo propuesto](#).

Por último, incluso en los casos en que los Estados tienen una voluntad clara de cumplir las obligaciones que se derivan del Pacto, es probable que se produzcan retrasos importantes en la adaptación de las normas internas

(especialmente las relativas al asilo), en el diseño concreto de los nuevos procedimientos administrativos que deben ponerse en marcha, en la provisión de las nuevas infraestructuras y de personal especializado en las fronteras y en el funcionamiento del sistema de registro biométrico (EURODAC).

La Comisión ha querido incluir en el nuevo Plan Plurianual (2028-2030) de la UE un aumento sustancial de los fondos dedicados a la política migratoria, entre ellos los dedicados a la aplicación del PEMA en los Estados miembros y los destinados a la cooperación migratoria con terceros países. Sin embargo, la extrema inestabilidad en el contexto internacional en la que vive la UE desde el inicio de esta segunda presidencia de Donald Trump en EEUU obliga a alterar la definición de prioridades de financiación y la política migratoria puede ser una de las víctimas. Ya en este año [2026 se ha reducido de 30.000 a 21.000 el número de inmigrantes a repatriar desde España, Grecia, Italia y Chipre](#) hacia los demás Estados miembros, con una reducción también de los fondos dedicados a este reparto.

### **Conclusiones**

En resumen, el Pacto fue gestado en un periodo de retirada europea hacia posiciones más restrictivas en las políticas de asilo, que se han intensificado en los años siguientes a su aprobación, tanto por razones internas como por el efecto demostrativo de la política migratoria de la presidencia de Donald Trump en EEUU. El consenso, no unánime, logrado en 2024, se ha desplazado después hacia políticas de mayor dureza. No lo ha hecho de modo homogéneo en todos los Estados miembros –España es la excepción más clara– pero ha dado lugar a nuevas normas, unas estatales y otras europeas, dirigidas a dificultar la llegada a suelo europeo de los que intentan pedir asilo, reducir sus prestaciones sociales, su plazo de permanencia o el alcance de la reagrupación familiar, a reforzar la capacidad de los Estados de devolver a los que ven denegada su petición de asilo, a lograr más apoyo de los Estados de origen o de paso, y a externalizar los procesos de acogida durante la tramitación de las solicitudes.

---

[1] Este texto se publicará como capítulo en el libro *El Pacto Europeo de Migración y Asilo (2026)*, coordinado por Paz Andrés Sáenz de Santa María, editado por la Editorial Boletín Oficial del Estado.