



FACULTAD DE DERECHO

**¿EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS?
UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO MIGRATORIO
DE ITALIA Y ESPAÑA**

Autora: María Teresa Tormo Centeno

4º Doble Grado en Derecho y Filosofía, Política y Economía (E-5 FIPE)

Derecho Internacional Público

Tutor: Emiliano García Coso

Madrid

Marzo de 2026

RESUMEN

La externalización de las fronteras se ha consolidado como un elemento central de la política migratoria de la Unión Europea y sus Estados miembros. Este trabajo analiza los principales modelos de externalización y su compatibilidad con el ordenamiento jurídico de la UE, centrándose en los modelos español e italiano. El análisis muestra que, aunque estas políticas permiten un mayor control de los flujos migratorios, su eficacia es limitada y tiende a la creación de zonas grises jurídicas que permiten a la UE eludir sus responsabilidades en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, además de provocar el desplazamiento y el aumento de peligrosidad de las rutas migratorias.

Esta tendencia se ve reforzada por recientes reformas legislativas, como la flexibilización del concepto de “tercer país seguro” y la creación de los return hubs, que consolidan la externalización como estrategia central de la política migratoria europea. Por lo tanto, la externalización puede ofrecer resultados a corto plazo, pero genera importantes riesgos legales y no constituye una solución estructural, reflejando la tensión entre control migratorio y respeto de los derechos fundamentales.

PALABRAS CLAVE

Externalización de fronteras, acuerdos de readmisión, país de origen seguro, control fronterizo, tercer país seguro, return hubs, derecho a la tutela judicial efectiva.

ABSTRACT

The externalization of borders has become a central element of the migration policy of the European Union and its member states. This paper analyzes the main models of externalization and their compatibility with EU law, focusing on the Spanish and Italian models. The analysis shows that, although these policies allow for greater control over migratory flows, their effectiveness is limited and tends to create legal grey areas that enable the EU to evade its responsibilities in protecting and guaranteeing the human rights of migrants, while also causing the displacement and increased danger of migration routes.

This trend is reinforced by recent legislative reforms, such as the flexibilization of the “safe third country” concept and the creation of return hubs, which consolidate externalization as a central strategy in European migration policy. Therefore, externalization may yield short-term results, but it generates significant legal risks and does not constitute a structural solution, reflecting the tension between migration control and the respect for fundamental rights.

KEY WORDS

Border externalization, readmission agreements, safe country of origin, border control, safe third country, return hubs, right to an effective remedy.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE EXTERNALIZACIÓN MIGRATORIA.....	8
1. DEFINICIÓN.....	8
2. CONTEXTO	9
3. MARCO JURÍDICO APLICABLE	12
3.1. Categorías jurídicas relevantes	12
3.2. Derechos fundamentales de las personas migrantes	14
3.3. Bases jurídicas para la externalización en la UE	16
3.3.1. TFUE	16
3.3.2. Pacto sobre Migración y Asilo	17
4. MODELOS DE EXTERNALIZACIÓN MIGRATORIA	19
CAPÍTULO II. EL MODELO MIGRATORIO ESPAÑOL	21
1. EVOLUCIÓN DEL MODELO	21
2. CLAVES DEL MODELO DE EXTERNALIZACIÓN	23
2.1. Acuerdos de readmisión	23
2.2. El problema competencial	27
2.3. La condicionalidad migratoria	29
3. ANÁLISIS CRÍTICO	30
CAPÍTULO III. EL MODELO MIGRATORIO ITALIANO	31
1. INTRODUCCIÓN	31
2. EL MODELO LIBIA	31
2.1. Configuración del modelo	31
2.1.1. Primera fase: Tratado Bilateral de Amistad, Asociación y Cooperación	31
2.1.2. Segunda fase: Memorando de Entendimiento 2017	32
2.2. Análisis crítico	33
3. EL MODELO ALBANIA.....	35
3.1. Configuración del modelo: el Protocolo Italia-Albania	35

3.1.1. Externalización del procedimiento de asilo	35
3.1.2. Externalización del procedimiento de retorno	37
3.2. Externalización del procedimiento de asilo.....	38
3.2.1. Concepto de país de origen seguro	38
a. Directiva 2013/32	39
b. Reglamento 2024/1348	40
c. Reglamento 2026/464	41
3.2.2. Concepto de tercer país seguro	42
a. Directiva 2013/32	42
b. Reglamento 2024/1348	43
c. Reglamento 2026/464	44
3.2.3. Conclusión	45
3.3. Externalización del retorno: de los centros de Gjadër a los Return Hubs ...	46
3.3.1. Directiva 2008/115	46
3.3.2. Reglamento 2024/1349	48
3.3.3. Propuesta de Reglamento de Retorno	48
3.4. Análisis crítico	50
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES	54

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humano»

Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
CE	Constitución Española de 1978
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EURA	EU-level Readmission Agreement
GAM	Enfoque Global sobre la Migración
GAMM	Enfoque Global de la Migración y la Movilidad
MoU	Memorandum of Understanding
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PEMA	Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Según observa el Relator Especial de Naciones Unidas Gehad Madi, en los últimos años se observa un proceso creciente de “externalización de fronteras” en materia migratoria, con un impacto fundamental en los derechos humanos de las personas migrantes y una nueva configuración de la política migratoria¹.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar los distintos modelos de externalización migratoria y valorar su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea. Para ello, en primer lugar, se examina el modelo español, con especial atención a los acuerdos de readmisión y cooperación migratoria con países de África Subsahariana.

A continuación, se aborda el modelo italiano, considerado en la actualidad un paradigma de la externalización migratoria. Por un lado, se analizan los acuerdos con Libia, que reflejan una externalización del control fronterizo. Por otro, se estudia el Protocolo entre Italia y Albania, que introduce un modelo más reciente basado en una ficción jurídica de extraterritorialidad para aplicar el Derecho de la Unión fuera de su territorio.

Este último modelo es el objeto principal de este ensayo, dado su impacto en la configuración de la política migratoria europea y su relación con recientes reformas, como la ampliación de la lista de países de origen seguros, la flexibilización del concepto de tercer país seguro y la propuesta de creación de los return hubs.

¹ Naciones Unidas, *Externalización de la gobernanza de la migración y su efecto en los derechos humanos de los migrantes*, Informe del Relator Especial Gehad Madi, A/80/302, 2025 (en <https://docs.un.org/es/A/80/302>; última consulta 22/03/2026).

CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE EXTERNALIZACIÓN MIGRATORIA

1. DEFINICIÓN

El desarrollo cada vez más importante de la dimensión externa de la política migratoria en la UE ha propiciado la consolidación de un término singular: la externalización de la gestión migratoria, denominada en otras ocasiones como la política migratoria remota o incluso como el “neo-refoulement”². Este concepto enfatiza el desplazamiento de las tareas de control migratorio fuera del territorio europeo y hacia terceros países, cuya finalidad es controlar y reducir la entrada de nacionales de terceros países cuando estos aún se hallan en sus Estados de origen o de tránsito³, creando así una suerte de muro de contención⁴.

Las razones invocadas por los Estados para implantar estas prácticas suelen ser tres: la disuasión de la inmigración irregular, una mayor eficacia en los retornos de migrantes irregulares (en la UE aproximadamente solo un 20% de las decisiones de retorno se ejecutan⁵) y la protección de los Derechos Humanos⁶. Esta última se sustenta en que la reducción de los flujos migratorios supone que también se reducen las muertes y el tráfico de migrantes en rutas peligrosas.

No obstante, este fenómeno no es novedoso. Para comprender su configuración actual, es necesario analizar su evolución en el marco de la política migratoria de la UE, así como el marco jurídico internacional y europeo aplicable a la gestión de los flujos migratorios y a los derechos de las personas migrantes con el fin de identificar preliminarmente los límites jurídicos de las políticas de externalización. Sobre esta base, se examinarán en las principales formas y características que adopta la externalización migratoria en la práctica.

² Abrisketa Uriarte, J., “La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del *non-refoulement*”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 56, 2017, p. 126 (disponible en <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.04>; última consulta 15/03/2025).

³ *Ibid.*

⁴ Gabrielli, L., “La externalización europea del control migratorio: ¿la acción española como modelo?”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, p. 128 (disponible en <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.126>; última consulta 28/01/2026).

⁵ Servicio de Investigación del Parlamento Europeo (EPRS), “Common approach on return policy”, *Briefing del Parlamento Europeo*, 2024, p. 2 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/>; última consulta 14/03/2026).

⁶ Angenendt, S. *et al.*, “The Externalisation of European Refugee Protection. A Legal, Practical and Political Assessment of Current Proposals”, *SWP Comment*, n. 13, 2024, p. 2 (disponible en <https://www.swp-berlin.org/>; última consulta 20/03/2026).

2. CONTEXTO

Podría afirmarse que uno de los antecedentes a partir de los cuales se ha ido configurando el actual sistema europeo de externalización se encuentra en el Acuerdo de Schengen de 1985, que puso el acento en la gestión conjunta de las fronteras exteriores de la Unión y, con ello, de los flujos migratorios⁷. En esta línea, las primeras referencias explícitas a la dimensión externa de la gestión migratoria pueden situarse en 1994, cuando la Comisión Europea propuso el desarrollo de una política de inmigración y asilo basada en tres pilares fundamentales, destacando las medidas para actuar sobre las presiones migratorias, en particular mediante la cooperación con los principales países de origen y tránsito de migrantes hacia Europa⁸.

Un paso decisivo en la consolidación de esta dimensión exterior se produjo con la comunitarización de las políticas de inmigración y asilo tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, que incorporó estas materias al entonces Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Ese mismo año, el Consejo Europeo de Tampere impulsó definitivamente la idea de un enfoque global de la migración, subrayando que la cooperación con los países de origen y tránsito debía constituir un elemento esencial para la gestión eficaz de los flujos migratorios⁹.

En esta misma línea, las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla (2002)¹⁰ y de Salónica (2003) marcaron pautas específicas para dicha colaboración, destacando el uso de los acuerdos de readmisión y de cooperación como dos vías complementarias para luchar contra la inmigración irregular¹¹. Estas directrices se reflejaron posteriormente en el Programa de la Haya de 2004, que incluso sugirió la viabilidad del tratamiento conjunto de las solicitudes de asilo fuera del territorio de la UE, como complemento del Sistema Europeo Común de Asilo¹².

Tras el aumento significativo de llegadas a las Islas Canarias y a Lampedusa en 2005, la Comisión Europea adoptó el Enfoque Global sobre la Migración (“GAM”), concebido

⁷ Fuentes Lara, C. y Fanjul, G., *Externalización*, Fundación porCausa, Madrid, 2024, p. 15 (en https://porcausa.org/wp-content/uploads/2024/04/InformeExternaliz_COMPLETO_04_25.pdf última consulta 26/03/2026).

⁸ Comisión Europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies*, COM (1994) 23 final, 23 de febrero de 1994, Preámbulo.

⁹ Consejo Europeo de Tampere, *Conclusiones de la Presidencia*, 15 y 16 de octubre de 1999, párrafo 11.

¹⁰ Consejo Europeo de Sevilla, *Conclusiones de la Presidencia*, 21 y 22 de junio de 2002, párrs. 33-36.

¹¹ Consejo Europeo de Salónica, *Conclusiones de la Presidencia*, 19 y 20 de junio de 2003, párrs. 9-23.

¹² Abrisketa Uriarte, J., *op.cit.*, p.133.

como un marco estratégico que destacaba la necesidad de un enfoque equilibrado, global y coherente de la política migratoria que reforzara la cooperación con terceros países, en particular aquellos limítrofes de la Unión, abordando cuestiones como la gestión de los retornos¹³. Desde este enfoque se adoptaron los primeros acuerdos de cooperación y asociación con terceros países que incluyeron cláusulas sobre la normalización de los flujos migratorios y medidas para abordar la inmigración ilegal¹⁴.

Posteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la UE (“TFUE”) en 2009, la UE pasó a disponer, por primera vez, de competencias expresas para desarrollar cualquier acción exterior en materia migratoria, incluyendo la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros países en ámbitos como la readmisión de nacionales de terceros Estados.

En 2011, el Enfoque Global sobre la Migración fue revisado y ampliado, dando lugar al Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (“GAMM”). Este nuevo marco pretendía articular la política exterior migratoria de la UE para la cooperación con terceros países, a través del uso de marcos de asociación bilaterales entre la UE y un tercer país, especialmente las Asociaciones de Movilidad, enfocadas en vincular la facilitación de visados y los acuerdos de readmisión, y los Programas Comunes sobre Migración y Movilidad, de carácter más flexible¹⁵.

La denominada crisis migratoria de 2015 reforzó aún más esta tendencia. En 2016, la Comisión adoptó el Marco de Asociación en materia de Migración¹⁶, instrumento que introdujo un enfoque más condicionado de las relaciones exteriores de la Unión, vinculando de forma más directa la cooperación política, económica y financiera con el grado de colaboración de los terceros países en la gestión de los flujos migratorios, especialmente en lo relativo a la readmisión y al incremento de las tasas de retorno¹⁷. En

¹³ GARCÍA COSO, E., *La regulación de la inmigración irregular, derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 38.

¹⁴ *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la CE*, firmado en Cotonú el 23 de julio de 2000, modificado el 25 de junio de 2005 (DO L 209, de 11 de agosto de 2005) y el 22 de junio de 2010 (DO L 287, de 4 de noviembre de 2010).

¹⁵ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión. Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, COM(2011) 743 final, 18 de noviembre de 2011, p. 12.

¹⁶ Comisión Europea, *Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 385 final, 7 de junio de 2016, párrafo 6.

¹⁷ Ginés Martín, D., *When Deportation Fails: Non-removable Migrants in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2024, p. 112.

este periodo se adopta la conocida Declaración UE-Turquía de 2016, y el Memorándum de Entendimiento entre Italia y Libia de 2017.

Finalmente, en 2020, la Comisión Europea presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo¹⁸ (“PEMA”) que, lejos de constituir un cambio de paradigma¹⁹, retomó el enfoque “global” y “equilibrado” del Consejo de Tampere de 1999 y especialmente del Enfoque Global sobre Migración de 2005²⁰. Las negociaciones para su adopción, desarrolladas principalmente entre 2022 y 2023, tuvieron lugar en un contexto migratorio marcado por la acumulación de cerca de un millón de solicitudes de asilo pendientes de resolución y el creciente uso de la migración como instrumento de presión política con episodios como la llegada masiva de personas migrantes a Ceuta en 2021 o a la frontera oriental de la Unión por parte de Bielorrusia²¹.

El mismo día de su aprobación en mayo de 2024, los representantes de quince Estados miembros firmaron una carta conjunta a la Comisión Europea solicitando “ir más allá” del Pacto mediante el refuerzo de la cooperación con terceros países, en línea con iniciativas como el acuerdo entre Italia y Albania, y mediante el establecimiento de un sistema más eficaz de retornos²². Esto ha favorecido modificaciones dentro del Pacto como la revisión del concepto de país seguro que examinaremos más adelante, o la introducción de instrumentos complementarios como la Propuesta de la Comisión para un sistema común de retorno de nacionales de terceros países sin derecho a permanecer

¹⁸ Paquete legislativo sobre Migración y Asilo, adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de mayo de 2024, DO L, 2024/1347 a 2024/1359, de 22 de mayo de 2024.

¹⁹ Comisión Europea, “A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity”, *Brussels, Press Release IP/20/1706*, 23 de septiembre de 2020 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1706/IP_20_1706_EN.pdf; última consulta 18/03/2026).

²⁰ García Andrade, P., “La acción exterior en materia de inmigración y asilo: la progresiva institucionalización de la cooperación con terceros países”, en Fernández, M. (coord.), *El asilo y la inmigración en la Unión Europea*, Editorial Universitas, Madrid, 2011, p. 225.

²¹ Chindea, A., “La aplicación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: ¿hacia políticas más restrictivas?”, *Real Instituto Elcano*, 2024 (disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-aplicacion-del-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-hacia-politicas-mas-restrictivas/>; última consulta 4/03/2026).

²² Europa Press, “Quince países de la UE abogan por los traslados de migrantes a terceros países seguros”, *Europa Press*, 16 de mayo de 2024 (disponible en <https://www.europapress.es/europa/noticia-comision-europea-quince-paises-ue-abogan-traslados-migrantes-terceros-paises-seguros-20240516124153.html>; última consulta 19/03/2026).

en la UE²³ (“propuesta de Reglamento de retorno”), aprobada por la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo el pasado 9 de marzo de 2026.

En resumen, esta evolución histórica permite observar un hilo conductor claro: desde los primeros acuerdos de readmisión hasta el Pacto de 2020, la externalización de la gestión migratoria se consolida como herramienta central de la política migratoria europea, dirigida a controlar los flujos antes de que los migrantes lleguen al territorio de la UE. Comprender esta cronología es esencial para analizar como las prácticas actuales de externalización se inscriben dentro de un marco normativo y político concreto.

Gráfico 1. Línea temporal de acontecimientos y acuerdos legislativos de la UE en materia de externalización



Fuente: elaboración por parte de Fundación porCausa

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE

3.1. Categorías jurídicas relevantes

Es relevante destacar que las políticas de externalización migratoria, al intervenir sobre los flujos migratorios antes de su llegada al territorio de la UE, tienen como destinatarios los denominados “flujos mixtos”, es decir, movimientos de personas que viajan juntas utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por motivos diversos²⁴. Estos flujos pueden incluir a solicitantes de asilo, refugiados o migrantes en situación irregular,

²³ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión*, COM(2025) 101 final, 11 de marzo de 2025.

²⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario de la OIM sobre Migración*, N.º 34, OIM, Ginebra, 2019, p.145 (disponible en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>; última consulta 22/03/2026).

categorías jurídicas distintas que, en la práctica con frecuencia son confundidas y quedan sometidos a las mismas condiciones generales de la política migratoria²⁵.

Esta circunstancia puede mermar la aplicabilidad del *non-refoulement*, que debe garantizar una protección efectiva para aquellas personas que podrían ser reconocidas como refugiadas por encontrarse perseguidas en sus países de origen. Por ello, resulta necesario distinguir brevemente entre las principales categorías jurídicas de personas que se desplazan hacia la Unión Europea.

Según la Organización Internacional de Migración de Naciones Unidas (“OIM”), un migrante en situación irregular es aquella persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional sin haber sido autorizada a ingresar o permanecer en un Estado de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte²⁶.

El término refugiado se define en el artículo 1 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²⁷ (“Convención de 1951”), complementada por el Protocolo de 1967²⁸, como toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él por dichos temores.

Por su parte, un solicitante de asilo designa a aquella persona que busca protección internacional y cuya solicitud no ha sido objeto de una decisión firme por el país donde ha sido presentada²⁹. Si cumple con las condiciones mencionadas en el párrafo anterior, se le concederá el asilo y se reconocerá su condición de refugiado. En caso de no reunir los requisitos anteriores, el Derecho de la UE prevé la figura de la protección subsidiaria³⁰, que permite conceder protección internacional a aquellos solicitantes de

²⁵ Abrisketa Uriarte, J., *op.cit.*, p.123.

²⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *op. cit.*, p. 134. Véase también *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares*, firmada el 18 de diciembre de 1990, art. 5.

²⁷ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951

²⁸ *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

²⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *op. cit.*, p. 219.

³⁰ Reglamento (UE) N° 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de

asilo que no cumplen los requisitos para ser refugiados, pero pueden demostrar que existe un riesgo real de que sufra alguno de los daños graves previstos en la solicitud³¹. Finalmente, si la solicitud de asilo es denegada y no concurre ningún otro título de protección, el solicitante pasa a encontrarse en situación irregular.

Según la OIM, estas tres categorías quedan comprendidas dentro del término “migrante”, entendido como un término genérico, no definido en el Derecho internacional, que por uso común designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual por diversas razones³². Esta definición inclusiva contrasta con la utilizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que distingue de manera más estricta entre los refugiados, que huyen de persecución o conflicto, y los migrantes que se desplazan voluntariamente por motivos económicos, sociales o culturales³³.

En el presente trabajo se adopta el término de “política migratoria” del título en un sentido amplio, de forma que abarque tanto las decisiones en materia de migración irregular como las decisiones en materia de asilo y protección internacional. Esta opción responde, por un lado, a la estrecha conexión existente entre ambos ámbitos en el contexto de las políticas de externalización, tal y como reconoce el artículo 10 del Consejo de Tampere del 99, que se manifiesta en prácticas como el acuerdo entre Italia y Albania que se analizará en el tercer capítulo. Por otro lado, responde también a razones de economía expositiva, al permitir abordar conjuntamente fenómenos que en la práctica se encuentran estrechamente interrelacionados. No obstante, ello no implica en modo alguno equiparar jurídicamente estas categorías, que mantienen un régimen jurídico diferenciado y niveles de protección distintos en el Derecho internacional y europeo.

3.2. Derechos fundamentales de las personas migrantes

Las personas migrantes son titulares de una serie de derechos fundamentales reconocidos por el Derecho internacional y el Derecho de la UE. Estos derechos constituyen límites jurídicos a la actuación de los Estados en materia de control migratorio, incluso cuando las medidas se adoptan fuera del territorio del Estado o en cooperación con terceros

una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido).

³¹ En otros sistemas existen instrumentos jurídicos similares como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados o la Convención de la Organización de la Unidad Africana.

³² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *op. cit.*, p. 132.

³³ ACNUR, “Asilo y migración”, *ACNUR* (en <https://www.acnur.org/es-es/asilo-y-migracion>; última consulta 10/03/2026).

países. En este contexto, las políticas de externalización plantean importantes interrogantes sobre la aplicabilidad efectiva de dichas garantías, cuestión que será analizada en los capítulos siguientes.

Los principales derechos y principios relevantes para este análisis se resumen en la siguiente tabla.

Figura 1. Tabla con los principales derechos de las personas migrantes

Derecho	Fuente	Relevancia para la externalización	Jurisprudencia
Derecho de asilo	Art. 14 DUDH ³⁴ , art. 18 CDFUE ³⁵ , Convención de Ginebra 1951, art. 13.4 CE y Ley 12/2009 ³⁶	Garantiza el acceso a la protección internacional y a no ser sancionado por entrar de manera no autorizada en el país	M.S.S. c. Bélgica y Grecia (2011) ³⁷ Hirsi Jama y otros c. Italia (2012) ³⁸
Principio de non-refoulement	Art. 33 Convención de Ginebra de 1951, art. 19.2 CDFUE, art. 3 CEDH ³⁹	Prohíbe a los Estados expulsar a una persona hacia territorios donde exista un riesgo real de ser sometida a tortura o a tratos inhumanos o degradantes	Sufi y Elmi c. Reino Unido (2011) ⁴⁰ Saadi c. Italia (2008) ⁴¹

³⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

³⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 326 de 26.10.2012.

³⁶ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009).

³⁷ TEDH, Caso *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, demanda nº 30696/09, Sentencia de 21 de enero de 2011.

³⁸ TEDH, Caso *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, demanda nº 27765/09, Sentencia de 23 de febrero de 2012

³⁹ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

⁴⁰ TEDH, Caso *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, demandas nos. 8319/07 y 11449/07, Sentencia de 28 de junio de 2011.

⁴¹ TEDH, Caso *Saadi c. Italia*, demanda nº 37201/06, Sentencia de 28 de febrero de 2008.

Derecho a la tutela judicial efectiva	Art. 47 CDFUE y art. 13 CEDH	Derecho a recurrir una decisión de expulsión o retorno ante un tribunal independiente	Čonka c. Bélgica (2002) ⁴² I.M c. Francia (2012) ⁴³
Prohibición de detención arbitraria	Art. 5 CEDH y art. 9 PICDCP ⁴⁴	Limita el uso de la detención migratoria y exige que cualquier privación de libertad sea legal, necesaria y proporcional	Saadi c. Italia (2008) Mikolenko c. Estonia (2009) ⁴⁵
Protección frente a expulsiones colectivas	Art. 19.1 CEDH y art. 1 Protocolo nº 4 CEDH	Obliga a realizar un examen individualizado antes de cualquier expulsión	Hirsi Jamaa y otros c. Italia (2012) N.D. y N.T. c. España (2020) ⁴⁶

Por último, conviene mencionar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular⁴⁷, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018. Se trata de un instrumento de carácter no vinculante, que forma parte del denominado *soft law* internacional, pero que establece una serie de principios y objetivos destinados a orientar las políticas migratorias de los Estados. Entre ellos destacan el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en las fronteras, la necesidad de realizar evaluaciones individualizadas basadas en criterios de protección, la prohibición de expulsiones

⁴² TEDH, Caso *Čonka c. Bélgica*, demanda nº 51564/99, Sentencia de 5 de febrero de 2002.

⁴³ TEDH, Caso *I.M. c. Francia*, demanda nº 9152/09, Sentencia de 2 de febrero de 2012

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

⁴⁵ TEDH, Caso *Mikolenko c. Estonia*, demanda nº 10664/05, Sentencia de 8 de octubre de 2009.

⁴⁶ TEDH, Caso *N.D. y N.T. c. España*, demandas nos. 8675/15 y 8697/15, Sentencia de 13 de febrero de 2020

⁴⁷ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018 (A/RES/73/195).

colectivas, la preferencia por alternativas a la detención migratoria y la garantía de retornos seguros y dignos⁴⁸.

3.3. Bases jurídicas para la externalización en la UE

3.3.1. TFUE

Las políticas de externalización migratoria en la UE se fundamentan en un marco jurídico específico que combina normas de Derecho primario y derivado de la UE, las cuales permiten a la Unión celebrar acuerdos con terceros países, organizar procedimientos de asilo y retorno fuera de su territorio e incluso crear centros de retorno o “return hubs”. Cabe recordar que la gestión migratoria es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, inscrita dentro del espacio de libertad seguridad y justicia, lo que implica que los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la UE no ha ejercido la suya (art. 2.2 TFUE).

Las competencias relevantes para la externalización se encuentran principalmente en los artículos 77 a 80 del Tratado de Funcionamiento de la UE (“TFUE”). El artículo 77 TFUE establece la base jurídica para el desarrollo de una política común de control de fronteras exteriores, lo que permite a la Unión intervenir indirectamente sobre los flujos migratorios antes de su llegada al territorio europeo. Por su parte, el artículo 78 otorga a la Unión la competencia para desarrollar una política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, asegurando el cumplimiento del principio de *non-refoulement*. Destaca el apartado 78.2 g), que permite la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan protección internacional, reconociendo la dimensión exterior del asilo⁴⁹.

Asimismo, el artículo 79 TFUE regula la política común de inmigración. En su apartado 2 c) faculta a la UE para adoptar medidas relativas a la expulsión y repatriación de migrantes en situación irregular, y en su apartado 3, atribuye expresamente a la UE la competencia para celebrar acuerdos de readmisión con terceros países, proporcionando las bases jurídicas para el nuevo sistema de retorno y la creación de “return hubs”. Por

⁴⁸ ACNUDH, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), (en <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>; última consulta 4/03/2026).

⁴⁹ García Andrade, P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 99.

último, el artículo 80 introduce el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros.

3.3.2. *Pacto sobre Migración y Asilo*

El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (“PEMA”), que entró en vigor en junio de 2024 y será aplicable a partir de junio de 2026, constituye el marco jurídico principal para la implementación de las políticas de externalización migratoria. El conjunto legislativo está compuesto por nueve Reglamentos y una Directiva⁵⁰, de los cuales se mencionarán únicamente los más relevantes en materia de externalización.

En primer lugar, el Reglamento (UE) 2024/1356⁵¹ relativo al triaje o screening actúa como el punto de partida de la externalización, al recopilar a través de un formulario específico (art. 17) datos esenciales como los terceros países de tránsito y después derivar a cada persona al procedimiento adecuado, ya sea de asilo o de retorno.

Seguidamente, el Reglamento (UE) 2024/1348⁵², que deroga la Directiva 2013/32/UE⁵³, y el Reglamento (UE) 2024/1349⁵⁴, introducen mecanismos que facilitan la externalización de los procedimientos de asilo y retorno a través de procedimientos fronterizos. Resulta clave el concepto de país de origen seguro (art. 61 Reglamento 2024/1348) que permite tramitar aceleradamente las solicitudes de asilo en centros externos, y el concepto tercer país seguro (art. 59 Reglamento 2024/1348) que facilita el traslado inmediato del individuo a un tercer Estado o su internamiento en centros de retorno o “return hubs”. Ambas figuras, claves en la reciente evolución legislativa, serán explicadas en detalle en el tercer capítulo.

⁵⁰ Comisión Europea, Preguntas y respuestas: El Pacto sobre Migración y Asilo, 20 de diciembre de 2023 (en https://home-affairs.ec.europa.eu/policias/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/questions-and-answers-pact-migration-and-asylum_es; última consulta 24/03/2026).

⁵¹ Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, DO L, 2024/1356, 22.5.2024.

⁵² Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión, DO L, 2024/1348, 22.5.2024.

⁵³ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DO L 180, 29.6.2013.

⁵⁴ 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.

Asimismo, es relevante la Directiva (UE) 2024/1346⁵⁵ (“Directiva sobre las condiciones de acogida”) porque establece límites a los procedimientos de externalización migratoria, al fijar las condiciones materiales de acogida y garantías que deben garantizarse a los solicitantes de protección internacional, especialmente en caso de internamiento (arts. 10-13). Su contravención conlleva la obligación de suspender el procedimiento fronterizo y autorizar la entrada del solicitante en el territorio nacional (art. 53 Reglamento 2024/1348), impidiendo así la externalización del procedimiento.

Finalmente, es necesario destacar la propuesta de la Comisión Europea de marzo de 2025 de un Reglamento para la creación de un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión (“propuesta de Reglamento de retorno”)⁵⁶. Aunque no forma parte formalmente del PEMA, es un instrumento complementario destinado a reforzar su sistema de retornos, sustituyendo a la antigua Directiva 2008/115⁵⁷. Su relevancia radica en que introduce la posibilidad de trasladar a las personas sujetas a una decisión de retorno a un tercer país con el que exista un acuerdo o convenio de retorno, creando así la figura de los “centros de retorno” o “return hubs”. Tanto el Consejo de la UE como la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo han alcanzado ya sus respectivas posiciones sobre el texto, con vistas a su aprobación definitiva.

4. FORMAS DE EXTERNALIZACIÓN MIGRATORIA

De lo anterior se deduce que la externalización de la gestión migratoria se puede llevar a cabo a través de múltiples cauces, y que hasta el momento cada Estado ha construido el modelo que más se adecúa a sus intereses. Los expertos destacan cuatro prácticas de externalización⁵⁸.

El primer modelo es el retorno de nacionales de terceros países a países de tránsito o de origen. Esto se articula habitualmente a través de acuerdos de readmisión que el Estado Miembro o la UE celebra con un tercer país para facilitar el retorno y el tránsito del

⁵⁵ 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, DO L, 2024/1346, 22.5.2024

⁵⁶ Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión*, COM(2025) 101 final, 11 de marzo de 2025.

⁵⁷ 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, DO L 348, 24.12.2008.

⁵⁸ Angenendt, S. et al., *op. cit.*, pp. 2-3.

inmigrante en situación irregular⁵⁹, con independencia de que dicho país sea su país de origen o únicamente un país de tránsito. Como ejemplos de este enfoque, analizaremos el modelo migratorio español y sus acuerdos con África Subsahariana en el segundo capítulo. Esta práctica ha cobrado especial relevancia recientemente con la propuesta de la Comisión para un sistema común de retornos, con la creación de los denominados “return hubs”, que permiten externalizar la detención del migrante en un tercer país mientras que se organiza su retorno definitivo.

El segundo modelo es la externalización del control fronterizo, que consiste en trasladar a terceros Estados la tarea de impedir que las personas migrantes lleguen al territorio de la Unión, bloqueando su salida o interceptándolas antes de que alcancen sus fronteras. Como ejemplo paradigmático de este enfoque, analizaremos el caso de Italia y Libia en el tercer capítulo.

El tercer modelo es la externalización de los procedimientos de asilo, que consiste en el traslado de los procedimientos de asilo a terceros países, donde las solicitudes siguen siendo tramitadas por el Estado miembro correspondiente conforme a su Derecho interno y al Derecho de la Unión Europea. Un ejemplo reciente de este modelo es el acuerdo celebrado entre Italia y Albania de 2023, que será objeto de análisis en el tercer capítulo.

Finalmente, el cuarto modelo es la externalización completa de los procedimientos de asilo, que no se limita al traslado material del lugar en el que se tramitan las solicitudes, sino que implica también la transferencia de la competencia para su examen y para la concesión de la protección internacional a los solicitantes de asilo. El caso más paradigmático es el acuerdo entre Reino Unido y Ruanda, que fue objeto de severas críticas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y posteriormente fue declarado ilegal por el Tribunal Supremo del Reino Unido⁶⁰. Examinaremos en el tercer capítulo cómo la reciente modificación del artículo 59.3 b) del Reglamento 2024/1348 sobre el concepto de tercer país seguro, podría conducir a la aplicación de este modelo.

Estos cuatro modelos tienen en común un aspecto clave. A diferencia del modelo migratorio tradicional, en función del cual cada Estado decide sobre los derechos de entrada según llegan los solicitantes de asilo o migrantes a los puestos fronterizos, el

⁵⁹ European Commission, “Report on the priorities for the successful development of a common readmission policy”, SEC (2004) 946, de 17.04.2004, p.2 del anexo.

⁶⁰ Supreme Court of the United Kingdom, Judgement R (on the application of AAA (Syria) and others) v Secretary of State for the Home Department, 15 de noviembre de 2023.

Estado o la propia UE utilizan el territorio de un tercer Estado, bien para procesar allí las eventuales peticiones de asilo o procesos de retorno, bien para contener directamente los flujos migratorios desde allí.

CAPÍTULO II. EL MODELO MIGRATORIO ESPAÑOL

Con frecuencia, el modelo migratorio español ha sido mencionado como uno de los principales exponentes de la externalización de fronteras en la Unión Europea, especialmente en materia de externalización del control hacia el continente africano⁶¹. Tanto es así que, en abril de 2016, el entonces ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, afirmó que la UE estaba adoptando el modelo español como referencia en materia de política migratoria⁶².

El presente capítulo analiza los principales elementos que caracterizan dicho modelo, prestando especial atención, a los acuerdos de readmisión y al elemento de la condicionalidad migratoria.

1. EVOLUCIÓN DEL MODELO

Desde su entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986, España ha ido reforzando progresivamente el control de sus fronteras exteriores en el marco de las directrices comunitarias. Esta externalización se inicia mediante la celebración de acuerdos de readmisión, definidos como acuerdos internacionales que buscan facilitar el retorno forzoso de los ciudadanos de los países signatarios, o también de nacionales de terceros países o apátridas que han transitado por uno de los países signatarios antes de entrar irregularmente en el otro⁶³. En 1992, España firmó su primer acuerdo de readmisión con Marruecos, que incluía tanto a nacionales como a ciudadanos de terceros países. No obstante, su aplicación efectiva no se produjo hasta 2003, cuando Marruecos incorporó su contenido a su legislación interna y comenzó a cooperar en las readmisiones negociando caso por caso⁶⁴.

⁶¹ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 128.

⁶² González, M., “Somos un modelo de referencia para Europa en política migratoria”, *El País*, 29 de abril de 2016 (en https://elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461939788_786313.html; última consulta 22/03/2026).

⁶³ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 130. Véase también Ginés Martín, D., *Op. cit.*, p. 113.

⁶⁴ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 130

En un segundo momento, los acuerdos amplían su alcance e incluyen nuevos elementos, como el control de las salidas de migrantes y de los migrantes en tránsito o la organización de patrullas conjuntas, con el objetivo de filtrar la movilidad en tránsito y controlar la salida de nacionales y ciudadanos de terceros países⁶⁵. Un ejemplo claro es el aumento de la presión sobre Marruecos para reforzar el control fronterizo, tras los acontecimientos en Ceuta en 2005 que provocaron la muerte de cinco migrantes⁶⁶. Este modelo de externalización, especialmente reflejado en el acuerdo entre Italia y Libia, se analizará en el siguiente capítulo.

Este cambio, junto con el incremento de llegadas a Canarias entre 2005 y 2006, llevó al gobierno español a ampliar su estrategia hacia África Subsahariana, impulsando iniciativas como el “Plan África”. Como resultado, entre 2005 y 2010, España concluyó acuerdos bilaterales con diez países de África Subsahariana, algunos simplemente de readmisión, otros de cooperación migratorio más amplia⁶⁷. Destaca el acuerdo de marzo de 2006 con Mauritania que incluye la creación de patrullas marítimas conjuntas, el suministro de cuatro patrulleras a la Gendarmería mauritana y apoyo en su formación. Este acuerdo se complementaba con otro de readmisión que contemplaba la devolución de ciudadanos de terceros países, como Mali. Un modelo similar se aplicó también en el acuerdo firmado ese mismo año con Senegal⁶⁸.

En este contexto, España lideró la creación del denominado Proceso de Rabat (2006), un foro político que institucionalizó la necesidad de la externalización para el control migratorio a través de la cooperación con los países de origen y tránsito⁶⁹. Algunos se refieren a este proceso como la verticalización de las fronteras, que desplaza los límites de las fronteras cada vez más al sur, bloqueando la migración hacia la UE. Esto se ve reforzado por proyectos posteriores liderados por España (y respaldados por la Unión) como el West Sahel I (2011-2013), West Sahel II (2014-2016) y Blue Sahel (2017-2019) que en la práctica externalizan el control fronterizo y permiten la presencia de un destacamento permanente de la Policía Nacional y de la Guardia Civil española en Senegal y Mauritania, así como la formación y capacitación de la vigilancia fronteriza⁷⁰.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ «Cinco inmigrantes mueren tiroteados en Ceuta tras intentar saltar la valla 600 subsaharianos». El País (30.09.2005) (en línea) https://elpais.com/diario/2005/09/30/espana/1128031201_850215.html

⁶⁷ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 131.

⁶⁸ Fuentes Lara, C. y Fanjul, G., *Op. cit.*, p. 22.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 23.

Así, a través de su compleja red de acuerdos migratorios con países de África occidental, España se consolida en un actor clave en la externalización del control migratorio. Estas políticas, centradas en la cooperación bilateral, se mantienen hoy en día y han reforzado la coordinación operativa con países como Marruecos, especialmente en el control fronterizo y la vigilancia marítima⁷¹.

No obstante, la reconfiguración de las rutas migratorias entre África y el Mediterráneo ha favorecido el papel de otros países, como Italia, que han adquirido mayor protagonismo en la gestión migratoria y que serán analizados en el siguiente capítulo⁷².

2. CLAVES DEL MODELO DE EXTERNALIZACIÓN

En este apartado se analizan los principales instrumentos que articulan la externalización del control migratorio en el modelo español. En particular, se examina el papel de los acuerdos de readmisión, las cuestiones competenciales que plantean en el marco de la Unión Europea y la creciente relevancia de la condicionalidad migratoria. Todo ello permite ofrecer una visión crítica sobre su funcionamiento y sus implicaciones jurídicas.

2.1. Acuerdos de readmisión

Como se ha establecido en el apartado anterior, uno de los pilares fundamentales de la externalización del control migratorio en España son los acuerdos de readmisión, cuya finalidad es regular los procedimientos de identificación y retorno de las personas que no cumplen o han dejado de cumplir los requisitos de entrada, estancia o residencia en el territorio de los Estados miembros o del país tercero, y facilitar el retorno de dichas personas⁷³. Este instrumento se basa, por tanto, en un principio de reciprocidad de obligaciones entre las partes⁷⁴.

Los acuerdos de readmisión pueden celebrarse tanto entre un Estado miembro y un tercer país como entre la propia Unión Europea y dicho país (por la competencia expresa que le otorga el artículo 79.3 TFUE⁷⁵). En este último caso, se conocen como “EU-level Readmission Agreements” (EURAs) y establecen un marco común que puede ser

⁷¹ European Union Agency for Asylum (EUAA), *Latest Asylum Trends – Annual Analysis 2025*, 2025 (en <https://www.euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-analysis/2025>; última consulta 22/03/2026).

⁷² Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 134.

⁷³ García Andrade, P., *La acción exterior...*, p. 219.

⁷⁴ European Migration Network (EMN), *Bilateral Readmission Agreements – EMN Inform*, 2022, p.1 (en https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EMN_INFORM_bilateral_readmission.pdf; última consulta 26/03/2026).

⁷⁵ Véase el apartado 3.3 del Capítulo I.

desarrollado por los Estados miembros mediante protocolos bilaterales de aplicación, que señalan aspectos prácticos y operativos para las autoridades nacionales sobre cuándo y cómo readmitir a las personas que se encuentren en situación irregular en sus territorios⁷⁶. España ha implementado cuatro protocolos de implementación en relación a los EURA's de Albania, Moldavia, Montenegro y Serbia⁷⁷. La interacción competencial entre ambos tipos de acuerdos será examinada en el próximo subapartado, dada su especial relevancia.

Además, los acuerdos de readmisión pueden ser concluidos tanto de manera formal como informal⁷⁸. Es decir, pueden integrarse en marcos más amplios de colaboración bilateral, como acuerdos de cooperación policial o asociaciones estratégicas, o gestionarse a través de instrumentos diplomáticos como intercambios de cartas o memorandos de entendimiento. Es por ello por lo que sería más adecuado hablar de acuerdos relacionados a la readmisión, pues este término engloba tanto los acuerdos formales como los informales⁷⁹.

En el caso de España, el uso de instrumentos informales ha sido cada vez más frecuente, e incluso en el caso de los acuerdos formales, puede pasar entre uno o dos años entre la firma del acuerdo y su implementación y publicación en el BOE. El ejemplo más claro es el acuerdo entre España y Senegal de 2006, un acuerdo que fue mantenido informal y nunca publicado, que incluye tanto la readmisión de migrantes nacionales o de terceros países como el control de las salidas de embarcaciones desde sus costas y el establecimiento de patrullas bilaterales en España⁸⁰.

A continuación, se presentan dos tablas que recogen los principales acuerdos vinculados a la readmisión celebrados por España, junto con los EURA's vigentes hasta el momento, con el fin de ofrecer una visión comparada de ambos niveles de actuación.

⁷⁶ European Migration Network (EMN), *Op. cit.*, p.2.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 131.

⁷⁹ Cassarino, J. P., "Inventory of the Bilateral Agreements linked to Readmission", *Jean-Pierre Cassarino* (en <http://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/>; última consulta 24/03/2026).

⁸⁰ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 132.

Figura 2. Tabla con los acuerdos de España con terceros países⁸¹

País	Tipo de acuerdo y año
Marruecos	Acuerdo de Readmisión, 1992
Guinea Bissau	Acuerdo de Readmisión, 2003 Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, 2008
Mauritania	Acuerdo de Readmisión, 2003 Acuerdo informal de cooperación migratoria
Senegal	Acuerdo para la prevención de la inmigración ilegal de menores no acompañados, 2006
Macedonia del Norte	Acuerdo de Readmisión, 2006
Gambia	Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, 2006 Acuerdo informal de Cooperación Migratoria, 2010
Guinea	Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, 2006
Cabo Verde	Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, 2007
Mali	Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, 2007
Níger	Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, 2008
Moldavia	Protocolo bilateral de implementación de EURA, 2013
Serbia	Protocolo bilateral de implementación del EURA, 2015
Albania	Protocolo bilateral de implementación del EURA, 2018
Montenegro	Protocolo bilateral de implementación del EURA, 2018
Georgia	Protocolo bilateral de implementación del EURA, 2023

⁸¹ MAEC, *Guía práctica para la celebración de tratados internacionales y otros acuerdos*, Madrid, 2022 (en <https://surl.li/egnfbj> ; última consulta 26/03/2026). Véase también Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 131.

Figura 2. Tabla con los acuerdos de la UE con terceros países⁸²

País	Año	Base jurídica
Hong Kong	2004	Decisión 2004/80/EC
Macao	2004	Decisión 2004/424/CE
Sri Lanka	2005	Decisión 2005/372/CE
Albania	2005	Decisión 2005/809/CE
Rusia	2007	Decisión 2007/341/CE
Macedonia del Norte	2007	Decisión 2007/817/UE
Montenegro	2007	Decisión 2007/818/CE
Serbia	2007	Decisión 2007/819/CE
Bosnia y Herzegovina	2007	Decisión 2007/820/CE
Moldavia	2007	Decisión 2007/826/CE
Ucrania	2007	Decisión 2007/839/UE
Pakistán	2010	Decisión 2010/649/UE
Georgia	2011	Decisión 2011/118/U
Cabo Verde	2013	Decisión 2013/522/U
Armenia	2013	Decisión 2013/629/UE
Azerbaiyán	2014	Decisión 2014/239/UE
Turquía	2014	Decisión 2014/252/UE

⁸² Unión Europea, “Acuerdos de readmisión entre la UE y determinados países no pertenecientes a la UE”, *Eur-Lex*, 2022 (en <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/readmission-agreements-between-the-eu-and-certain-non-eu-countries.html>; última consulta 26/03/2026).

2.2. El problema competencial

Una de las principales cuestiones que suscitan los acuerdos de readmisión es la relativa a la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros. En particular, surge el problema de determinar qué ocurre cuando un acuerdo bilateral celebrado entre un Estado miembro y un tercer país contiene disposiciones incompatibles con las previstas en un EURA. En el caso de España, aún siguen vigentes los acuerdos bilaterales de readmisión con Macedonia del Norte de 2006 y Cabo Verde de 2007, a pesar de que se ha firmado un EURA con ambos países.

Para resolver esta cuestión, es preciso partir de que la celebración de un acuerdo de readmisión constituye una competencia expresa concurrente de la UE, atribuida por el artículo 79.3 TFUE⁸³. Esto implica que cuando la Unión ejercita su competencia, en este caso mediante la conclusión de un EURA, esta adquiere un carácter exclusivo, desposeyendo a los Estados miembros de su “treaty making power”⁸⁴, impidiéndoles por tanto celebrar acuerdos de readmisión con ese tercer país. Esto es clave para evitar consecuencias negativas, como los procesos de readmisión realizados al margen de los EURA, que parecen reflejarse en las interceptaciones llevadas a cabo por Italia y Malta en el Mediterráneo, o en las “devoluciones en caliente” practicadas por España en sus fronteras con Marruecos⁸⁵.

Sin embargo, las conclusiones del Consejo de la UE de mayo de 1999⁸⁶ establecen que en caso de que la Comunidad solo contenga declaraciones generales sobre readmisión, el Estado miembro podrá seguir celebrando acuerdos bilaterales con el tercer Estado. Así, el alcance del acuerdo determinará la completa exclusividad o no de la competencia externa⁸⁷.

Además, el Consejo establece como criterio relevante la adopción del mandato de negociación de un acuerdo de la Unión con un tercer país, que marca el momento a partir del cual los Estados miembros no pueden continuar negociando de forma independiente

⁸³ García Andrade, P., *La acción exterior...*, p. 226.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 273.

⁸⁵ GARCÍA COSO, E., *La regulación de la inmigración...*, *op. cit.*, p. 36.

⁸⁶ Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 27 y 28 de mayo de 1999”, Bruselas, 1999.

⁸⁷ García Andrade, P., *La acción exterior...*, p. 227.

con dicho Estado. En este contexto, se les exige informar y consultar a la Comisión, en aplicación del principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE)⁸⁸.

En relación con los acuerdos bilaterales preexistentes a los EURA's, cuando estos resultan compatibles con el contenido del nuevo acuerdo de la Unión, puede argumentarse que no existe una obligación de los Estados miembros a denunciar sus acuerdos anteriores, por la necesidad de respetar el principio del Derecho Internacional de los tratados anteriores⁸⁹.

Por el contrario, en caso de incompatibilidad, y de conformidad con el art. 30.4 b) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la aplicación de los Tratados Constitutivos, y en definitiva del Derecho de la UE, no afecta a los compromisos asumidos por los Estados miembros de respetar los derechos de países terceros derivados de un convenio anterior y de cumplir con sus correspondientes obligaciones⁹⁰. Esto permite preservar los derechos que el país tercero adquiere en virtud del acuerdo internacional anterior y no los derechos que éste confiere al Estado miembro⁹¹.

Asimismo, si se aplica analógicamente el artículo 351.2 TFUE, los Estados miembros estarían obligados a adoptar “todas las medidas apropiadas” para eliminar las incompatibilidades existentes, lo que permitiría reconocer un período de validez del acuerdo. No obstante, si dicha aplicación analógica no se considera procedente, el Estado miembro podría incurrir en un procedimiento de incumplimiento desde el momento en que se produzca la incompatibilidad⁹². En la práctica, solo Lituania ha tomado medidas para suspender formalmente los acuerdos bilaterales preexistentes⁹³.

Finalmente, podría plantearse otro problema competencial más allá de los acuerdos de readmisión, en relación con los acuerdos de gestión de asilo entre Estados miembros y terceros países, como el celebrado entre Italia y Albania. Este tipo de acuerdos podría perjudicar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión (específicamente de las disposiciones del SECA), lo que permitiría impedir a los Estados miembros celebrar dichos acuerdos conforme a la regla AETR, algo que ha sido planteado en una reciente

⁸⁸ *Ibid.*, p. 202.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 207. Véase también European Migration Network (EMN), *op. cit.*, p.4.

⁹⁰ García Andrade, P., *La acción exterior...*, p. 211. Véase también STJCE de 4 de julio de 2000, asunto C-62/98, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Portuguesa*, Rec. 2000, p. I-5171, párrafo 44.

⁹¹ STJCE de 27 de febrero de 1962, asunto 10/61, *Comisión c. Italia*, Rec. p.1, p.132.

⁹² García Andrade, P., *La acción exterior...*, p. 215.

⁹³ European Migration Network (EMN), *op. cit.*, p. 4.

cuestión en relación al acuerdo entre Italia y Albania, que examinaremos en el próximo capítulo⁹⁴.

No obstante, esta interpretación no es pacífica, en la medida en que las previsiones del nuevo Reglamento 2026/463, en particular el artículo 59.5 b) iii, parecen reconocer implícitamente a los Estados miembros la posibilidad de que celebren este tipo de acuerdos⁹⁵, estableciendo, además, la primacía de los acuerdos de la Unión en caso de incompatibilidad y reforzando los mecanismos de información y cooperación entre la Comisión y los Estados miembros en el inicio de negociaciones.

2.3. La condicionalidad migratoria

Otro elemento clave de la externalización del modelo migratorio español es que se funda en una condicionalidad migratoria. Es decir que, a cambio de su cooperación, los terceros países que aceptan la externalización obtienen distintas contrapartidas. Estas contrapartidas dependen del poder negociador del país en cuestión. Por ejemplo, en el caso de Marruecos, la negociación es compleja y los instrumentos utilizados son muy amplios, incluyendo el apoyo español a nivel de la UE en asuntos como el acuerdo comercial o el caso del Sahara Occidental. En cambio, la conclusión de un acuerdo con los países de África Subsahariana suele estar generalmente vinculada a las promesas de impulsar la Ayuda Oficial al Desarrollo⁹⁶. Un claro ejemplo es el caso de Mali en 2007, que justo después de firmar un acuerdo bilateral con España en 2007, se convirtió en un país prioritario para la cooperación española⁹⁷.

En el ámbito de la UE, condicionalidad se articula a través de diversos instrumentos, como la política de visados, las reformas en materia de política comercial o la orientación de la ayuda al desarrollo. El ejemplo paradigmático es el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016, que incorporaba, entre otras contrapartidas, el relanzamiento de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE, la liberalización del régimen de visados para sus ciudadanos y la concesión de 3.000 millones de euros en ayudas⁹⁸. El elemento

⁹⁴ Petición de decisión prejudicial de 6 de noviembre de 2025, *Comeri*, asunto C-706/25 (pendiente de resolución), punto 2.18.

⁹⁵ Véase el análisis de este reglamento en el apartado 3.2 c) del Capítulo III.

⁹⁶ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 132.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 133.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 137.

de facilitación de visados también está presente en las negociaciones de la UE con Túnez en 2016.

3. ANÁLISIS CRÍTICO

A la luz de lo expuesto, la externalización de la política migratoria española, en especial hacia África Subsahariana, podría calificarse como una fuente de inspiración para la Unión Europea, que a día de hoy muchos países ya han implementado.

En cuanto a los acuerdos relativos a la readmisión, estos han demostrado una cierta eficacia operativa al facilitar los retornos y reforzar la cooperación con los países de tránsito, lo que ha coincidido, por ejemplo, con una reducción de las salidas desde Marruecos en torno a un 17% en 2025⁹⁹. No obstante, esta eficacia plantea interrogantes en la medida en que muchas veces los instrumentos que la hacen posible presentan importantes déficits en términos de transparencia y control democrático que limitan el escrutinio público hacia la acción de los gobiernos.

Especialmente, el elemento de la condicionalidad migratoria plantea objeciones más profundas. En primer lugar, puede argumentarse que desvirtúa el propio concepto de ayuda al desarrollo, al convertirla en un instrumento de negociación orientado al control migratorio y utilizarla para financiar proyectos en ámbitos relacionados con la seguridad, el control de las fronteras y la movilidad, como es el caso del pasaporte electrónico de Senegal en 2007¹⁰⁰. Además, la condicionalidad migratoria en ocasiones debilita la condicionalidad democrática, al fomentar la cooperación con regímenes cuya situación en materia de derechos humanos resulta cuestionable, como Libia, Eritrea o Etiopía¹⁰¹. Por último, genera una relación de dependencia que otorga a estos países un importante margen de presión frente a la UE, al poder instrumentalizar los flujos migratorios como mecanismo de negociación.

En definitiva, el modelo español evidencia la tensión entre eficacia operativa y garantías jurídicas, situándose en un equilibrio inestable entre ambas dimensiones. Por ello, su análisis resulta especialmente relevante como punto de partida para comprender las políticas de externalización de la Unión Europea y permitirá servir de base para el desarrollo de los apartados siguientes.

⁹⁹ European Union Agency for Asylum (EUAA), *op. cit.*

¹⁰⁰ Gabrielli, L., *Op. cit.*, p. 142.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 143.

CAPÍTULO III. EL MODELO MIGRATORIO ITALIANO

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, el modelo migratorio italiano es el paradigma de la externalización migratoria. Por ello, este segundo capítulo tiene por objeto analizarlo de forma exhaustiva a la luz del Derecho internacional y del Derecho de la UE.

Atendiendo a la clasificación de modelos de externalización explicada en el capítulo primero, el modelo italiano se inserta en dos modalidades de externalización. Por un lado, ha impulsado la externalización del control fronterizo mediante los acuerdos suscritos con Libia en 2008 y 2017. Por otro lado, ha impulsado la externalización de los procesos de asilo a través del Protocolo con Albania en 2023, siendo esta última dimensión la más relevante en el contexto de las reformas legislativas recientes y a la que se dedicará un análisis más detallado.

2. EL MODELO LIBIA

2.1. Configuración del modelo

2.1.1. Primera fase: Tratado Bilateral de Amistad, Asociación y Cooperación

El 30 de agosto de 2008, Italia y Libia firmaron el Tratado Bilateral de Amistad, Asociación y Cooperación¹⁰², en vigor desde el 2 de marzo de 2009. Como parte del acuerdo, y siguiendo la lógica de la condicionalidad migratoria expuesta en el modelo español, Italia se comprometía a aportar cinco mil millones de dólares durante los siguientes veinte años para proyectos de infraestructura libios, así como a apoyar la conclusión de un acuerdo marco entre la UE y Libia¹⁰³. A cambio, Libia aceptaba recibir a los migrantes interceptados por Italia en alta mar¹⁰⁴.

Este modelo se basaba en la premisa de que, al no encontrarse dichas personas en territorio italiano, no resultaban aplicables ni el Derecho de la Unión ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), lo que permitiría eludir obligaciones como el acceso al asilo y la realización de un examen individualizado de las solicitudes. Sobre esta base, Italia procedía a la devolución automática de las personas migrantes a Libia,

¹⁰² *Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación entre la República Italiana y la Gran Jamahiriya Árabe Libia Popular Socialista*, firmado en Bengasi el 30 de agosto de 2008 (ratificado por Ley n.º 7/2009, de 6 de febrero, *Gazzetta Ufficiale* n.º 40 de 18 de febrero de 2009).

¹⁰³ TEDH, asunto *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, cit., párrafo 19.

¹⁰⁴ Abrisketa Uriarte, J., *op.cit.*, p. 150.

sin evaluar sus circunstancias personales, delegando en este país la eventual gestión de su retorno a Estados de origen que podían no ser seguros, con el consiguiente riesgo de vulneración del principio del non-refoulement¹⁰⁵.

Sin embargo, tras la interceptación de once ciudadanos somalíes en alta mar por buques italianos y su traslado a Libia sin realizar un examen individualizado de sus circunstancias personales, muriendo dos de ellos en circunstancias desconocidas, el TEDH en *Hirsi Jamaa and others v. Italy* (2012) declaró que Italia había violado los artículos 3 y 13 CEDH, relativos a la prohibición de la tortura y tratos inhumanos y el derecho a un recurso efectivo, así como el artículo 4 del Protocolo Núm. 4 que prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros¹⁰⁶. Asimismo, el Tribunal afirmó que, pese a desarrollarse fuera del territorio italiano, la interceptación y el control ejercido a bordo de buques italianos situaban a las personas migrantes bajo la jurisdicción de Italia, impidiendo así que el Estado eludiera sus obligaciones en materia de derechos fundamentales¹⁰⁷.

Tanto esta sentencia como el colapso del gobierno libio condujeron a la suspensión del Tratado en 2011, y esta lógica ha evolucionado posteriormente hacia modelos más sofisticados, como el denominado Modelo Albania.

2.1.2 Memorando de Entendimiento 2017

A pesar de la suspensión del primer acuerdo, el aumento de los cruces migratorios a través del Mediterráneo Central propició la firma del Memorando de Entendimiento (“MoU”) entre Italia y Libia el 2 de febrero de 2017¹⁰⁸, que reanudó la cooperación entre Italia y Libia en materia de migración irregular con el objetivo principal de prevenir las salidas hacia Italia. Este marco bilateral fue inmediatamente respaldado a nivel de la UE por la Declaración de la Valeta del 3 de febrero de 2017, por la que se comprometieron 200 millones de euros a cambio de la cooperación libia en la contención de las salidas desde su costa.

¹⁰⁵ Véase el apartado 3.2 del Capítulo I.

¹⁰⁶ TEDH, asunto *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, cit., párrafo 10 y fallo.

¹⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 180.

¹⁰⁸ *Memorando de Entendimiento sobre cooperación en el campo del desarrollo, la lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, el contrabando y sobre el refuerzo de la seguridad fronteriza entre el Gobierno de la República Italiana y el Gobierno de Unidad Nacional de Libia*, firmado en Roma el 2 de febrero de 2017.

Este complejo entramado permite bloquear a las personas migrantes en la frontera sur de Libia y su interceptación en aguas territoriales por parte de la guardia costera libia¹⁰⁹. En esencia, el acuerdo reproduce la lógica del modelo UE-Turquía de 2016, basada en la contención externa de los flujos migratorios¹¹⁰.

A diferencia del acuerdo anterior, en el que las interceptaciones y traslados eran realizados directamente por buques italianos, el MoU desplaza el control hacia las autoridades libias, que pasan a impedir la salida de las personas migrantes desde su propio territorio (práctica conocida como *pull-back*). De este modo, la externalización se intensifica y se aproxima al segundo modelo de externalización mencionado en el primer capítulo¹¹¹ en el que el control fronterizo de la Unión se proyecta de facto sobre terceros Estados como Libia.

En este contexto, alrededor de 82.000 personas fueron interceptadas en el mar y devueltas a Libia en un periodo de cinco años¹¹². El Memorando, renovado en 2025, mantiene el apoyo italiano a la guardia costera libia en la interceptación de salidas irregulares¹¹³.

2.2. Análisis crítico

El modelo Libia plantea diversos problemas jurídicos en relación con el respeto de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

Por un lado, como se ha expuesto en su primera fase de ejecución, la interceptación en alta mar por buques italianos y la devolución directa sin un examen individualizado vulneran de forma manifiesta los derechos consagrados tanto en el CEDH como en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esto demuestra que un Estado miembro no puede sustraerse a sus obligaciones internacionales en materia de derechos fundamentales mediante la externalización de los controles migratorios ni a través de actuaciones realizadas fuera de su territorio cuando mantiene un control efectivo sobre las personas afectadas.

¹⁰⁹ De Sena, P., “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The Baseline of a Policy Approach Aimed at Closing all Doors to Europe?”, *EU Migration Law Blog*, 2017 (en <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>; última consulta 26/03/2026).

¹¹⁰ Fuentes Lara, C. y Fanjul, G., *Op. cit.*, p. 29.

¹¹¹ Véase apartado 4 del Capítulo I.

¹¹² García-Ajofrín, L. y Magnani, A., “Italia manda sus migrantes a Albania, ¿y el resto? La nueva UE externaliza sus fronteras”, *El Confidencial*, 7 de junio de 2024 (en https://www.elconfidencial.com/mundo/2024-06-07/italia-manda-migrantes-albania-nueva-ue-externaliza-fronteras_3897133/; última consulta 26/03/2026).

¹¹³ European Union Agency for Asylum (EUAA), *op. cit.*

Tras la sentencia del TEDH en el caso *Hirsi Jamaa*, resulta poco probable que los Estados miembros reproduzcan este modelo en su forma más directa. En su lugar, se observa una evolución hacia fórmulas más sofisticadas de externalización, como el Protocolo Italia-Albania, que introduce una ficción jurídica de extraterritorialidad para permitir la aplicación del Derecho de la Unión a operaciones y centros situados fuera del territorio estatal, como se analizará en el siguiente apartado.

Por otro lado, el modelo de externalización migratoria derivado del MoU de 2017 también suscita importantes críticas. La objeción principal es que se traslada a un tercer país la gestión de flujos migratorios que son, por naturaleza, mixtos, es decir integrados tanto por personas en situación irregular como potenciales solicitantes de protección internacional. En la medida en que dicho tercer Estado (Libia en este caso) asume el completo control de la gestión de estos flujos sin ofrecer garantías equivalentes a las exigidas por el Derecho internacional (Libia no es signataria de la Convención de Ginebra de 1951), se reduce la capacidad de identificar a quienes necesitan protección internacional, favoreciendo prácticas como las denominadas “devoluciones en caliente”, también presentes en el modelo español, que impiden el acceso al territorio de la UE y, con ello, al derecho de asilo.

En este contexto, la ausencia de un sistema efectivo de evaluación de solicitudes de asilo, reflejada incluso en la escasa mención a los “derechos” en el propio Memorando, incrementa el riesgo de prácticas de *refoulement* por parte de las autoridades libias. Este riesgo también con el concepto de tercer país seguro analizará en el próximo capítulo en relación con el Protocolo entre Albania e Italia.

Desde la perspectiva italiana e incluso de la UE, ello puede implicar una elusión indirecta del deber de salvaguardar el derecho de asilo y el principio del *non-refoulement*. Asimismo, el hecho de que la guardia costera y fronteriza libia haya sido entrenada, equipada y financiada por Italia plantea incluso la posible responsabilidad de este Estado en calidad de Estado asistente, conforme al artículo 16 del Proyecto de Artículos de la CDI sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos¹¹⁴, sin perjuicio de la responsabilidad propia de Libia)¹¹⁵.

¹¹⁴ Comisión de Derecho Internacional (CDI), *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, adoptado en su 53.º periodo de sesiones, 2001 (anexo a la Resolución 56/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 2001), art. 16.

¹¹⁵ De Sena, P., *Op. cit.*

3. EL MODELO ALBANIA

El Protocolo firmado entre Italia y Albania el 6 de noviembre de 2023 causó un gran revuelo en la comunidad internacional por su novedad y su impacto en los Derechos Humanos de los migrantes. En estos últimos meses, su modelo ha sido mencionado como ejemplo de los “return hubs” o centros de retorno que establece la propuesta de la Comisión de un Sistema Común de Retorno de marzo de 2025¹¹⁶. Por ello, su análisis resulta especialmente relevante para comprender las dinámicas actuales de externalización del control migratorio.

3.1. Configuración del modelo: el Protocolo Italia-Albania

Cuando se habla del “Modelo Albania”, se hace referencia a dos esquemas distintos de externalización¹¹⁷. Por un lado, la externalización de los procedimientos fronterizos de asilo. Por otro lado, la externalización de la detención de personas que ya se encontraban en Italia con una orden de retorno. Analizaremos ambas en distintos apartados por su influencia en las reformas actuales.

3.1.1. Externalización del procedimiento de asilo

El protocolo inicial firmado entre Italia y Albania en noviembre de 2023¹¹⁸, ratificado por la Ley italiana nº 14 de 1 de febrero de 2024¹¹⁹ (“Ley de ratificación”), establece un marco de colaboración bilateral para la gestión de los flujos migratorios en el que Albania cede a Italia dos zonas específicas de su territorio. La primera zona es un centro en el puerto de Shëngjin de 400 m2 para identificar y cribar a los migrantes y la segunda zona es un centro en Gjadër, destinada para procesar las solicitudes de protección internacional¹²⁰. A

¹¹⁶ Stamatoudis, A., “Greece pushes EU to take tough line on migration”, *Politico*, 2024, (disponible en <https://www.politico.eu/article/greece-pushes-eu-to-take-tough-line-on-migration/>; última consulta 25/01/2026). Ver también Baluganti, E. y Ferri, F., *The ‘Albania Model’ and the ‘Return Hubs’: Different Configurations of a Common Strategy*, ActionAid International Italia ETS, 16 de junio de 2025, p. 1.

¹¹⁷ Baluganti, E. y Ferri, F., *Op. cit.*, p. 1.

¹¹⁸ Protocolo entre el Gobierno de la República Italiana y el Consejo de Ministros de la República de Albania sobre el fortalecimiento de la colaboración en materia migratoria, de 6 de noviembre de 2023 (disponible en <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf>).

¹¹⁹ Legge 1 febbraio 2024, n. 14, Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d’Albania (*Gazzetta Ufficiale* n. 44 de 22/02/2024).

¹²⁰ Ver protocolo Italia-Albania anexo 1.

cambio, la primera ministra Meloni ha ofrecido públicamente su apoyo político a la candidatura de adhesión de Albania a la UE¹²¹.

Lo novedoso es que ambos centros son gestionados por la compañía italiana Medihospes Cooperative¹²², y que se consideran jurisdicción italiana, aplicándose a todos los efectos la ley italiana, y, por consiguiente, el Derecho de la UE¹²³.

El modelo jurídico utilizado para trasladar a las personas migrantes a Albania es, según el artículo 4.3 del Protocolo, el procedimiento fronterizo de asilo, regulado en la Directiva 2013/32/UE, ahora derogada por el Reglamento 2024/1348, y en el ordenamiento jurídico italiano por el artículo 28 bis del Decreto Legislativo n°25 de 28 de enero de 2008 (“DL 25/2008”)¹²⁴. En este contexto, la novedad consiste en equiparar las zonas fronterizas o de tránsito donde se tramitan las solicitudes de asilo, que normalmente se sitúan en las proximidades del Estado Miembro, a las zonas facilitadas por Albania¹²⁵.

De esta manera, se crea una ficción jurídica de extraterritorialidad operativa, mediante el cual se considera que esas zonas de Albania están bajo jurisdicción italiana y que la persona migrante al solicitar asilo en el centro de Gjadër en Albania tiene acceso a las mismas garantías que si se encontrara en territorio italiano, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva.

Además, se exigen varias condiciones para poder trasladar a las personas migrantes. La primera es que sean personas embarcadas en buques italianos en aguas internacionales (fuera del mar territorial italiano o de otros Estados miembros de la UE), incluyendo operaciones de salvamiento (art. 3.2 de la Ley de ratificación). La segunda condición es que provengan de un país de origen seguro, concepto que examinaremos por su relevancia en la externalización. Por último, no se puede aplicar a menores no acompañados ni a

¹²¹ 'A political stunt': Confusion in Brussels over Italy-Albania migrant deal”, *The Brussels Times*, 2024 (en <https://www.brusselstimes.com/eu-affairs/787520/a-political-stunt-confusion-in-brussels-over-italy-albania-migrant-deal>; última consulta 22/01/2026).

¹²² Border Violence Monitoring Network, ASGI y Europe Other, “Albania as a Site of EU Border Externalization”, webinar 27 noviembre 2024, p. 1 (disponible en <https://borderviolence.eu/uploads/document/file/449/webinar-Albania-as-a-site-of-EU-border-externalization.pdf>; última consulta 25/01/2026).

¹²³ Art. 4.3 del Protocolo Italia-Albania.

¹²⁴ Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (*GU* n. 40).

¹²⁵ Art. 3.3 de la Ley italiana n° 14/2024.

extranjeros con necesidades especiales conforme (art. 28-bis apartado 6 DL 25/2008), siendo aplicado en la práctica solo a hombres¹²⁶.

La ejecución de este esquema, iniciada en octubre de 2024 tras la ratificación del Protocolo, entró rápidamente en crisis tras la negativa de autoridades judiciales italianas a convalidar la detención de migrantes en Albania, al no considerar que países como Egipto o Bangladesh pudieran calificarse como países de origen seguro¹²⁷. En respuesta, el gobierno italiano adoptó el Decreto-Ley nº 158 de 23 de octubre de 2024¹²⁸ (posteriormente derogado) para elevar a rango de ley la lista de países de origen seguro, impidiendo su inaplicación por parte de los tribunales. No obstante, el Tribunal Ordinario de Roma planteó una cuestión prejudicial (art. 267 TFUE) ante el Tribunal de Justicia de la UE (“TJUE”) con relación al concepto de país seguro que examinaremos en el siguiente apartado. Esta situación dio lugar a la suspensión de todos los procedimientos fronterizos de asilo en Albania, lo cual evidenció la crisis del primer modelo.

3.1.2. Externalización del retorno

Tras el bloqueo del primer modelo, el Gobierno adoptó el Decreto-Ley nº 37/2025¹²⁹, de 28 de marzo de 2025 (convalidado por la Ley nº 75 de 23 de mayo de 2025¹³⁰), que modificaba el protocolo y permitía trasladar a Albania a las personas migrantes sujetas a órdenes de detención en Italia (art. 3.2 Ley de ratificación), considerando como equivalentes los centros de repatriación italianos al centro de repatriación en Albania (art. 3.4 Ley de ratificación). Así, se sustituía la externalización de los procedimientos de asilo por la externalización de la detención de aquellos migrantes que esperaban a ser retornados. En esta ocasión, la base jurídica aplicable es la Directiva 2008/115/EC¹³¹, que regula el procedimiento de retorno.

Como resultado, entre abril y agosto de 2025, alrededor de 140 personas migrantes fueron transferidas desde Italia a Albania. Entre ellos, 37 fueron retornados a sus países de origen, 55 fueron trasladados a Italia por no cumplir las condiciones para ser internados,

¹²⁶ Verbaten, H. *et al.*, *Pushing Boundaries: Externalisation of Asylum and a Broad-Based Reform Initiative*, Clingendael Report, febrero 2026, p. 26 (en <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2026-03/Pushing%20Boundaries.pdf>; última consulta 21/01/2026).

¹²⁷ Tribunale Ordinario di Roma, XVIII Sezione Civile, *Decreto n. 42251 R.G. 2024*, 18 de octubre de 2024, p. 5.

¹²⁸ Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n. 158 (GU n. 249).

¹²⁹ Decreto-Legge nº 37/2025.

¹³⁰ Legge 23 maggio 2025, n. 75.

¹³¹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, DO L 348, 24.12.2008.

y 7 han sido concedidos protección internacional en Italia¹³². De acuerdo con la Mesa Redonda sobre Asilo e Inmigración, que visitó el centro de Gjadër junto a la diputada del partido demócrata Rachele Scarpa, en febrero de 2026 había alrededor de 90 personas detenidas¹³³.

3.2. Externalización del procedimiento de asilo

Para la externalización del procedimiento de asilo, dos conceptos son clave: el país de origen seguro y el tercer país seguro. Ambos conceptos se remontan a las Resoluciones de Londres adoptadas por los ministros de los Estados miembros de la Comunidad Europea en 1992¹³⁴, posteriormente plasmadas en la Directiva de procedimientos de asilo inicial de 2005¹³⁵, que fue derogada por la Directiva 2013/32. A continuación examinaremos su evolución y su implicación para la externalización migratoria, especialmente a raíz de las recientes reformas legislativas.

3.2.1. Concepto de país de origen seguro

El concepto de país de origen seguro, regulado en el artículo 2 bis del DL italiano 25/2008, es una pieza clave en el Modelo Albania, pues permite aplicar el procedimiento fronterizo y trasladar a Albania a los solicitantes de asilo que cumplen las características descritas *supra*, tramitando sus solicitudes de manera acelerada. Además, puede impedir a la persona permanecer en Albania mientras se resuelve su recurso contra la resolución denegatoria¹³⁶. Por lo tanto, cualquier interpretación que amplíe el concepto supone ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo y el traslado a Albania¹³⁷.

Actualmente se regula en la Directiva 2013/32, que será sustituida el 12 de junio por el Reglamento 2024/1348 del PEMA¹³⁸, que a su vez ya ha sufrido una enmienda por el Reglamento 2026/463¹³⁹. Analizaremos los cambios que se han producido a continuación.

¹³² Galos, A., “From fast-track asylum to return hubs. The Italy-Albania deal on trial”, *Heinrich Böll Stiftung - Thessaloniki*, 10/09/2025 (en <https://gr.boell.org/en/2025/09/10/fast-track-asylum-return-hubs-italy-albania-deal-trial>; última consulta 25/01/2026).

¹³³ “Asylum roundtable: Never so many migrants transferred to Albania”, *InfoMigrants*, 24/10/2024 (en <https://www.infomigrants.net/en/post/70055/asylum-roundtable-never-so-many-migrants-transferred-to-albania>; última consulta 25/01/2026).

¹³⁴ Consejo de la Unión Europea, Resolución de 1992 sobre procedimientos de asilo, disponible en: <https://www.refworld.org/legal/resolution/eu/1992/en/16736>.

¹³⁵ Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, DO L 326, 13.12.2005.

¹³⁶ STJUE de 4 de octubre de 2024, *Ministerstvo vnitra*, C-406/22, EU:C:2024:831, párrafo 50.

¹³⁷ STJUE de 1 de agosto de 2025, *Alace y Canpelli*, asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, EU:C:2025:642, párrafo 100.

¹³⁸ Véase el apartado 3.3.2 del Capítulo I.

¹³⁹ Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo.

a. Directiva 2013/32

El artículo 37 de la Directiva 2013/32, aplicable hasta el 12 de junio de 2026, permite designar a un tercer país como un país de origen seguro siempre que cumpla las condiciones del Anexo I de la misma, que consisten en demostrar que de manera general y sistemática no existe persecución, en la acepción del artículo 9 de la Directiva 2011/95¹⁴⁰, tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes ni amenaza de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno¹⁴¹.

El Tribunal de Justicia de la UE (“TJUE”) ha interpretado en varias ocasiones el concepto, aclarando que el concepto de país de origen seguro se basa en una especie de presunción *iuris tantum* de protección suficiente en el país de origen, que el solicitante puede destruir probando que existen razones imperiosas atinentes en su situación particular¹⁴². Esta presunción no elimina la obligación de los Estados de realizar un examen individual de las circunstancias personales específicos de la persona migrante¹⁴³, como también ha establecido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (“TEDH”) en otras ocasiones¹⁴⁴. Además, ha aclarado que un país tercero no puede ser designado como país de origen seguro cuando ciertas partes de su territorio no satisfacen las condiciones del Anexo I de la Directiva¹⁴⁵.

En el Modelo Albania, el conflicto en torno al concepto se suscitó debido a que el gobierno italiano designó como países de origen seguro países como Egipto o Bangladesh, que en partes de su territorio no respetaban las condiciones del Anexo I de la Directiva. En consecuencia, en octubre de 2024, el Tribunal Ordinario de Roma invalidó las detenciones de los solicitantes de asilo provenientes de dichos países que habían sido trasladados a Albania, respetando el criterio del TJUE¹⁴⁶.

Tras la aprobación del nuevo Decreto-Ley n° 158 de 23 de octubre de 2024¹⁴⁷ que elevaba a rango de ley la lista de países de origen seguro del gobierno italiano, impidiendo su

¹⁴⁰ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, DO L 337, 20.12.2011.

¹⁴¹ STJUE C-406/22, *op. cit.*, párrafo 52.

¹⁴² STJUE de 25 de julio de 2018, C-404/17, EU:C:2018:588, apdo. 25. Véase también STJUE C-406/22, *op. cit.*, párrafo 47.

¹⁴³ Art. 36.1 directiva 2013/32, derogado por el art. 61 del Reglamento 2024/1348.

¹⁴⁴ TEDH, *S.H. c. Malta*, n° 37241/21, 20 de diciembre de 2022; *D.L. c. Austria*, n° 34999/16, 7 de diciembre de 2017.

¹⁴⁵ Véase también STJUE C-406/22, *op. cit.*, párrafo 83.

¹⁴⁶ Tribunale di Roma, *Decreto n. 42251/2024*, *Op. cit.*, p.5.

¹⁴⁷ Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n. 158 (*GU* n. 249).

inaplicación por parte de los tribunales, el mismo tribunal de Roma planteó cuatro cuestiones prejudiciales (art. 267 TFUE). El TJUE confirmó en el asunto *Alace*¹⁴⁸ de agosto de 2025 que el artículo 37 de la Directiva 2013/32 se opone a que un Estado miembro designe como país de origen seguro a un tercer país que no cumpla, para determinadas categorías de personas, los requisitos materiales del anexo I de dicha Directiva¹⁴⁹, provocando así la suspensión de los traslados a Albania de los solicitantes de asilo.

La misma Sentencia establece tres criterios clave en relación al derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 CDFUE: 1) la designación de un país de origen como seguro por parte de un Estado miembro debe estar sujeta a revisión judicial; 2) las fuentes de información en las que se basa esta designación deben ser accesibles para el solicitante y los tribunales; y 3) los tribunales deben poder utilizar otras fuentes de información para comprobar que se cumplen las condiciones del anexo I de la Directiva.

Finalmente, en relación con el derecho a permanecer de quienes recurren una resolución denegatoria del asilo, el artículo 46.6 de la Directiva 2013/12 establece que, en los supuestos de denegación basados en el concepto de país de origen seguro, el efecto suspensivo del recurso no es automático, sino que debe ser concedido por la autoridad judicial. El solicitante únicamente tiene derecho a permanecer durante el plazo de petición de la suspensión y en caso de que esta se solicite, hasta su resolución. Esto es especialmente desde la perspectiva del principio de *non refoulement*, pues permite que el solicitante sea repatriado a su país de origen sin que se haya resuelto su recurso.

b. Reglamento 2024/1348

El nuevo Reglamento 2024/1348, que sustituirá a la Directiva 2013/32 a partir del 12 de junio de 2026, mantiene la definición de país de origen seguro de dicha Directiva¹⁵⁰. No obstante, introduce en su artículo 61.2 una facultad determinante: permite a los Estados miembros designar un tercer Estado como país de origen seguro incluso si existen excepciones para zonas geográficas específicas o categorías de personas claramente identificables. Esta modificación técnica neutraliza el criterio de 'seguridad total' exigido

¹⁴⁸ STJUE *Alace y Canpelli*, *Op. cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 109.

¹⁵⁰ Peers, S., “Asylum Pact 2.0: EU amends rules on safe countries”, *EU Law Analysis*, 2026, disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2026/02/asylum-pact-20-eu-amends-rules-on-safe.html>.

hasta ahora por el TJUE, permitiendo que países con deficiencias democráticas parciales sigan siendo válidos para procedimientos acelerados.

Esto supone sin ninguna duda la validación definitiva del Modelo Albania y el cambio de criterio mantenido hasta entonces por el TJUE, eliminando los obstáculos judiciales actuales y permitiendo la reanudación sistemática de los traslados de solicitantes de asilo hacia centros fuera de la Unión.

c. Reglamento 2026/463

Finalmente, cabe destacar que el Reglamento 2026/463 modifica el Reglamento 2024/1348 e introduce varios cambios relevantes. En primer lugar, establece la aplicación anticipada (a partir del 27 de febrero de 2026) del artículo 61.2 para designar excepciones a la categoría de país de origen seguro, permitiendo por tanto una rápida y temprana reanudación del Modelo Albania¹⁵¹.

Además, crea una lista común de la UE de países de origen seguros que incluye a los países candidatos a la adhesión a la UE (Serbia, Montenegro, Albania, Macedonia del Norte, Bosnia-Herzegovina, Turquía, Ucrania, Moldavia y Georgia), sujetos a normas especiales¹⁵² y a 7 países adicionales (Bangladesh, Colombia, Egipto, India, Kosovo, Morocco y Túnez). El artículo 64 dispone que los Estados miembros pueden designar países de origen seguros que sean distintos de los designados a nivel de la UE, salvo que la designación de dicho país de origen seguro haya sido suspendida por la UE.

Asimismo, es interesante destacar el Considerando 5 del Reglamento que afirma que la designación de un tercer país como país de origen seguro refleja la situación general de un país y no se ve afectada por circunstancias individuales, que solo deben ser consideradas para determinar si el concepto no debe ser aplicado excepcionalmente en el caso particular. De alguna manera, puede parecer que trata de limitar la tutela judicial efectiva en los casos individuales, facilitando la aplicación sistemática y general del concepto de país de origen seguro¹⁵³.

Sin embargo, como se ha señalado, la sentencia del TJUE en el asunto *Alace* establece que la designación de un país de origen como seguro debe estar sujeta a revisión judicial,

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Véase art. 62 ter del Reglamento 2026/463.

¹⁵³ Peers, S., *op. cit.*

incluso cuando esta se establece por ley¹⁵⁴. Trasladado al ámbito de la designación de países de origen seguros a nivel de la Unión, cabe entender que la designación mediante Reglamento no queda exenta del control jurisdiccional, en la medida en que puede ser objeto de cuestionamiento mediante la cuestión prejudicial de invalidez ante el TJUE (art. 267 TFUE)¹⁵⁵, cuando exista duda sobre su conformidad con la CDFUE, que tiene el mismo valor jurídico de los Tratados conforme al artículo 6 TUE.

3.2.2. *Concepto de tercer país seguro*

Existe cierta confusión entre los términos de “tercer país seguro” y de “país de origen seguro”, pues ambos se utilizan de forma paralela. No obstante, se trata de categorías claramente diferenciadas, que responden a lógicas distintas y producen consecuencias jurídicas también distintas. Por ello, aunque el Modelo Albania no haya aplicado de forma directa el concepto de tercer país seguro, sí que ha sido mencionado como ejemplo de las recientes modificaciones legislativas¹⁵⁶.

a. Directiva 2013/32

El artículo 38 de la Directiva 2013/32 permite designar a un tercer Estado como tercer país seguro cuando se cumplen varias condiciones: a) la vida o libertad del solicitante no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE; c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra; d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional; e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.

La designación de un tercer país como tercer país seguro permite, al igual que el concepto de país de origen seguro, aplicar el procedimiento fronterizo de asilo (art. 43 Directiva 2013/32), pero produce efectos jurídicos distintos. En este caso, la solicitud puede ser

¹⁵⁴ STJUE *Alace y Campelli*, *Op. cit.*, párrafo 66.

¹⁵⁵ En plena ortodoxia, sería posible la impugnación del Reglamento mediante el recurso de anulación (art. 263 TFUE).

¹⁵⁶ Parlamento Europeo, “Press conference by Alessandro Ciriani (ECR) and Lena Düpont (EPP) on Safe countries of origin and safe third country concept”, *Multimedia Centre*, Estrasburgo, 10/02/2026, p.2 (en https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/press-conference-by-alessandro-ciriani-ecr-it-and-lena-dupont-epp-de-rapporteurs-on-safe-countries-o_20260210-1400-SPECIAL-PRESSER).

declarada inadmisibles (art. 33.2 c) Directiva 2013/32), permitiendo a la autoridad competente rechazarla sin examinar el fondo. Esto contrasta con la designación de un “país de origen seguro”, que sí exige un examen del fondo para declarar la solicitud infundada. Si el tercer país no autoriza al solicitante a entrar en su territorio, debe aplicarse el procedimiento ordinario en territorio de la Unión (art. 38.4 Directiva 2013/32).

Esta distinción ha sido confirmada por el TJUE en su reciente sentencia sobre el asunto *Caleb*¹⁵⁷ de 5 de febrero de 2026. En ella, el Tribunal establece que, para aplicar el concepto de “tercer país seguro”, debe existir una conexión entre el solicitante y el tercer país que haga razonable su traslado a dicho Estado, conforme al artículo 38.2 de la Directiva 2013/32¹⁵⁸. A estos efectos, no considera una conexión válida el mero tránsito por el territorio de un tercer país¹⁵⁹, en supuestos como el analizado, en el que el solicitante que había residido un mes en Turquía.

Esta exigencia responde a la propia naturaleza del concepto: a diferencia del país de origen seguro, que coincide con el Estado de nacionalidad del solicitante, el tercer país seguro es un Estado con el que, en principio, no existe un vínculo previo relevante, lo que exige justificar específicamente la razonabilidad del traslado.

Por último, la sentencia subraya la importancia del derecho a un recurso efectivo del art. 47 CDFUE¹⁶⁰. A estos efectos, conviene destacar que quienes recurren una solicitud denegatoria de asilo basada en el concepto de tercer país seguro, tienen derecho a permanecer en el territorio hasta la resolución del recurso (art. 45 Directiva 2013/32). Es decir, se produce una suspensión automática de cualquier decisión de retorno.

b. Reglamento 2024/1348

El nuevo Reglamento 2024/1348, que entrará en vigor el 12 de junio de 2026, introduce dos cambios de especial relevancia. En primer lugar, sustituye el requisito establecido en el artículo 38.e) de la Directiva 2013/32/UE, según el cual los terceros países seguros debían garantizar la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado conforme a la Convención de Ginebra de 1951, por la exigencia más flexible de asegurar una “protección efectiva”. Este concepto, definido en el artículo 57 del Reglamento, amplía

¹⁵⁷ STJUE de 5 de febrero de 2026, *Aleb*, asunto c-718/24, EU:C:2026:112, apartado 43.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 56.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 52. Véase también STJUE de 19 de marzo de 2020, *Tompa*, C-564/18, EU:C:2020:218, párrafo 47.

¹⁶⁰ TJUE *Aleb*, *op. cit.*, párrafo 66.

el ámbito de los países que pueden ser considerados seguros, al incluir también a aquellos que no han ratificado la Convención de 1951 o que la han limitado geográficamente (ej. Turquía) siempre que permitan permanecer al solicitante de asilo en su territorio, ofrezcan medios de subsistencia suficientes para un medio de vida adecuado, atención sanitaria y educación.

Además, el Reglamento incorpora la posibilidad de designar un tercer país como seguro incluso si existen excepciones para zonas geográficas específicas o categorías de personas claramente identificables (art. 59.2 Reglamento 2024/1348).

En conjunto, estas modificaciones suponen una ampliación del concepto de tercer país seguro y, con ello, del ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo de asilo.

c. Reglamento 2026/463

Finalmente, el Reglamento 2026/463, adoptado el 24 de febrero de 2026, introduce una modificación sustancial del concepto de tercer país seguro al eliminar la exigencia de que exista una conexión previa entre el solicitante de asilo y dicho país, dejando de ser esta una condición necesaria para designar un país como tercer país seguro.

En su lugar, se amplían los supuestos en los que puede aplicarse este concepto. Por un lado, se permite su aplicación cuando el solicitante haya transitado por un tercer país antes de llegar a la Unión, siempre que haya tenido la posibilidad de solicitar protección efectiva en dicho país (art. 59.5 b) ii. Reglamento 2026/463).

Por otro lado, se introduce un nuevo supuesto: la posibilidad de aplicar el concepto de “tercer país seguro” en virtud de acuerdos o arreglos entre la UE (o un Estado miembro) y terceros Estados, incluso cuando el solicitante no tenga ninguna conexión ni haya transitado por ese país (art. 59.5 b) iii Reglamento 2026/463). Este nuevo enfoque puede encuadrarse dentro del cuarto tipo de prácticas de externalización analizadas en el apartado 4 del primer capítulo, pues en la práctica permite que en virtud acuerdos tales como el de Reino Unido y Ruanda se traslade a solicitantes de asilo a terceros países y que sean estos quienes gestionen las solicitudes, conforme a sus propios sistemas¹⁶¹.

Por último, se modifica el 68.3 del Reglamento para eliminar el efecto suspensivo automático que confería la Directiva 2013/32, permitiendo que las personas cuya solicitud

¹⁶¹ Peers, S., *op. cit.*

ha sido denegada en base al concepto de tercer país seguro sean retornadas sin que haya sido resuelto su recurso. El solicitante únicamente tiene derecho a permanecer durante el plazo de petición de la suspensión (mínimo 5 días) y en caso de que esta se solicite, hasta su resolución. De nuevo, esto es esencial desde la perspectiva del principio de *non refoulement*.

3.2.3. Conclusión

Visto lo anterior, se puede afirmar que las recientes reformas legislativas suponen la validación definitiva del Modelo Albania y el cambio de criterio mantenido hasta ahora por el TJUE (especialmente en los asuntos *Aleb* y *Alace*) eliminando los obstáculos judiciales actuales y permitiendo la reanudación sistemática de los traslados de solicitantes de asilo hacia centros fuera de la Unión.

Esta nueva normativa permite el traslado de solicitantes de protección internacional a países con los que no existe una conexión personal significativa, ya sea sobre la base del mero tránsito o a la adopción de acuerdos tales como el suscrito entre la UE y Turquía de 2016. También se observa una reducción de garantías procesales fundamentales, al suprimir el efecto suspensivo automático de los recursos, lo cual permite tramitar con mayor rapidez los retornos hacia los terceros países, a la par que puede comprometer el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 47 CDFUE.

No obstante, se mantienen ciertas garantías. En particular, la autoridad competente sigue estando obligada a admitir al solicitante en el procedimiento ordinario de asilo dentro del territorio nacional si el tercer país no autoriza su entrada o readmisión (art. 59.9 Reglamento 2024/1348). Asimismo, el solicitante conserva la posibilidad de impugnar la aplicación de este concepto alegando que el país designado no es seguro en atención a sus circunstancias individuales¹⁶².

En definitiva, la evolución de los conceptos de país de origen seguro y tercer país seguro refleja la transición desde un modelo de protección más garantista, basado en los criterios del TJUE y el TEDH, hacia un enfoque orientado a la gestión de las solicitudes mediante acuerdos con terceros Estados, reforzando así las políticas de externalización del asilo.

¹⁶² *Ibid.*

3.3. Externalización del retorno: de los centros de Gjadër a los Return Hubs

Como se ha expuesto anteriormente, la segunda fase del Modelo Albania (actualmente vigente) consiste en el traslado de las personas previamente detenidas en los centros de repatriación italianos al centro de Gjadër, donde permanecen a la espera de la ejecución de su retorno. Se trata, por tanto, de la externalización de la detención de las personas migrantes, con la novedad de que dichos centros en Albania se equiparan jurídicamente a los centros italianos (art. 3.4 Ley de ratificación), resultando de aplicación el Derecho italiano y el Derecho de la UE.

La base jurídica de este mecanismo se encuentra, en el plano interno, en el Decreto-Ley nº 37/2025, y en el plano externo, en la Directiva 2008/115 de retorno. No obstante, para poder comprender la evolución futura del Modelo Albania, es imprescindible tener en cuenta el nuevo marco normativo, que comprende el Reglamento 2024/1349 sobre el procedimiento fronterizo de retorno y la propuesta de Reglamento de la Comisión de marzo de 2025 para la creación de un sistema común de retorno, que derogaría la Directiva 2008/115.

3.3.1. Directiva 2008/115

Bajo la Directiva 2008/115, el retorno se define como el proceso de vuelta de un nacional de un tercer país tanto a su país de origen como a un país de tránsito, con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales (art. 3). Para facilitar el retorno, se permite el internamiento de la persona migrante durante 6 meses, con posibilidad de prórroga 12 meses más por demoras en la obtención de la documentación necesaria o la falta de cooperación del nacional de un tercer país (arts. 15.5 y 15.6). Además, las personas sujetas a decisiones de retorno emitidas por las autoridades italianas deben ser retornadas desde territorio italiano, no desde un tercer país, tal y como se deduce de los artículos 2.1, 3.2, 3.5 y 6.1 de la Directiva 2008/115¹⁶³.

En este contexto, los centros de Gjadër no pueden considerarse “países de retorno”, ya que Albania no es el país de origen ni el país de tránsito de la persona migrante. En la práctica, la mayoría de los procedimientos de retorno han sido ejecutados tras el regreso de las personas a Italia, respetando los estándares de la Directiva 2008/115. Sin embargo, en mayo de 2025 cinco nacionales de Egipto detenidos en el centro de Gjadër fueron

¹⁶³ Galos, A., *Op. cit.*

deportados directamente desde Albania, donde un avión que provenía de Roma realizó una parada para recogerles¹⁶⁴. Además, según las cifras obtenidas por *Altreconomia*¹⁶⁵, el grupo de egipcios no fue trasladado a Albania hasta mayo, lo que sugiere que el traslado se realizó únicamente para facilitar la deportación.

Esta modalidad operativa elimina la capacidad de Italia para garantizar que la deportación cumpla los estándares de la Directiva 2008/115 como el principio de *non-refoulement* (art. 9.1) o el uso proporcionado de medidas coercitivas (art. 8.4), pues el Aeropuerto Internacional de Tirana permanece fuera de la jurisdicción italiana según el Protocolo¹⁶⁶. La medida fue justificada por fuentes ministeriales por la existencia de acuerdos posteriores entre Italia y Albania que permitirían dicho retorno desde el territorio albanés, sujeto a la comunicación de las autoridades italianas con las albanesas¹⁶⁷.

La cuestión central reside en si puede aceptarse la ficción jurídica de considerar los centros albaneses como parte del territorio italiano, lo cual eventualmente podría justificar la deportación desde dichos centros (aunque no desde el aeropuerto de Tirana) y cumplir con los estándares de la Directiva 2008/115. En caso contrario, la detención en Gjadër carecería de base jurídica, al no poder considerarse Albania un país de retorno en el sentido del artículo 3.

Precisamente, el 20 de junio de 2025, el Tribunal Supremo de Casación de Italia planteó dos cuestiones prejudiciales ante el TJUE¹⁶⁸ sobre la compatibilidad del Protocolo de Italia y Albania con la Directiva 2008/115. En particular, cuestiona la equiparación de los centros albaneses al territorio italiano, por la “razón obvia de que el fundamento de la aplicación de la normativa italiana a dichos centros no resulta del ejercicio directo de la soberanía del Estado miembro, sino de la existencia de un acuerdo internacional con un

¹⁶⁴ *Ibid.* Véase también ASGI, *Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law*, julio 2025, p. 11 (en https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/07/2025_CPR-Albania-European-Commission_eng.pdf; última consulta 25/01/2026).

¹⁶⁵ “Il primo rimpatrio italiano di migranti irregolari direttamente dall’Albania”, *Altreconomia*, 25/06/2025 (en <https://altreconomia.it/il-primo-rimpatrio-italiano-di-migranti-irregolari-direttamente-dallalbania/>; última consulta 22/01/2026).

¹⁶⁶ Galos, A., *Op. cit.*

¹⁶⁷ “Migranti rimpatriati direttamente da Tirana, il Viminale cambia idea: ‘Si può’. Le opposizioni: ‘Illegittimi’”, *Il Fatto Quotidiano*, 25/06/2025 (en <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/06/25/migranti-rimpatriati-direttamente-da-tirana-il-viminale-cambia-idea-si-puo-le-opposizioni-illegittimi/8039301/>; última consulta 25/01/2026).

¹⁶⁸ Petición de cuestión prejudicial de 24 de junio de 2025, *Sedrata*, asunto C-414/25 (pendiente de resolución), p. 23.

Estado no miembro”¹⁶⁹. Asimismo, recuerda que la detención en los centros solo se justifica para preparar el retorno (art. 15 Directiva 2008/115), lo cual no queda suficientemente claro en el Protocolo.

3.3.2. *Reglamento 2024/1349*

El nuevo Reglamento 2024/1349, aplicable a partir del 12 de junio de 2026, introduce un procedimiento fronterizo de retorno para los nacionales de terceros países o apátridas cuya solicitud haya sido denegada en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo del Reglamento 2024/1348 (art. 1). Esto permite mantener la ficción jurídica de que el solicitante no ha entrado en territorio de la UE durante tres meses adicionales tras la denegación del asilo (arts. 4.1 y 4.2), así como la posibilidad de internamiento para preparar su retorno o proceder a su expulsión (art. 5.2). El retorno se convierte así en una extensión inseparable del procedimiento fronterizo de asilo.

Para el Modelo Albania, esto supone la consolidación de la lógica ya presente en su primera fase, al permitir que el solicitante permanezca en el centro tanto los tres meses del procedimiento fronterizo de asilo, como los siguientes tres meses para el procedimiento fronterizo de retorno, posibilitando la ejecución del retorno desde Albania. En consecuencia, se materializa la externalización completa del control migratorio donde el solicitante nunca llega a pisar territorio italiano.

3.3.3. *Propuesta de Reglamento de Retorno*

La Propuesta de la Comisión de marzo de 2025 de creación de un Sistema Común de Retorno que derogaría la Directiva 2008/115 es el paso definitivo para legalizar y escalar el Modelo Albania a toda la Unión.

Su principal innovación es que amplía el concepto de “país de retorno”, permitiendo retornar a una persona a un tercer país con el que exista un acuerdo o convenio en virtud del cual se acepte al nacional de un tercer país (art. 4 de la Propuesta). Dicho acuerdo debe regular, entre otros aspectos, las condiciones de estancia en el tercer país, las modalidades de retorno al país de origen o a otro país al que la persona decida retornar voluntariamente, y las consecuencias si esto no fuera posible, así como las obligaciones del tercer país (art. 17 de la Propuesta). Asimismo, el acuerdo o convenio debe ser supervisado por un organismo independiente y solo puede celebrarse con países que

¹⁶⁹ *Asunto Sedrata*, C-414/25, *Op. cit.*, p. 16.

respeten las normas y principios internacionales de derechos humanos de conformidad con el derecho internacional, incluido el principio de *non-refoulement* (no devolución).

En este contexto, la propuesta introduce la lógica de los denominados centros de retorno o “return hubs”, es decir centros situados en los terceros países con los que se ha celebrado un acuerdo, a los que las personas migrantes pueden ser trasladadas mientras se organiza y tramita su proceso de retorno¹⁷⁰.

Este nuevo marco normativo permitiría considerar a Albania como “país de retorno”, así como ejecutar los retornos desde los centros albaneses, consolidando el centro de Gjadër como un auténtico “return hub” basado en un acuerdo internacional. Además, podría argumentarse ya no sería necesario recurrir a la ficción de extraterritorialidad cuestionada por el Tribunal Supremo de Casación italiano, dado que Albania pasaría a ser formalmente un país de retorno.

Sin embargo, la nueva propuesta plantea varios problemas jurídicos. En primer lugar, a diferencia del Modelo Albania, en el que Italia mantiene la jurisdicción formal y la gestión de los centros albaneses, la nueva propuesta no especifica qué jurisdicción es aplicable en los centros de retorno, ni clarifica si la responsabilidad de la organización de estos centros recae sobre el Estado miembro de origen, la Unión Europea o el tercer país receptor, dejándolo al margen de discreción del acuerdo entre la UE/Estado miembro y el tercer país. Tampoco se pronuncia sobre la posibilidad de que se presenten solicitudes de asilo en el propio centro de retorno y el responsable de su tramitación (podría no aplicarse el Sistema Europeo Común de Asilo)¹⁷¹.

Además, la nueva propuesta genera una contradicción jurídica relevante. Como ha sido expuesto anteriormente¹⁷², cuando un solicitante cuya petición ha sido rechazada sobre la base del concepto de “tercer país seguro” no es readmitido por dicho país, debe acceder al procedimiento ordinario de asilo en el Estado miembro (art. 59.9 Reglamento 2024/1348). Sin embargo, el artículo 17 2ª de la nueva propuesta permitiría trasladarlo otro tercer país distinto para ejecutar su retorno, sin que se haya examinado el fondo de

¹⁷⁰ FRA (Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE), *Planned return hubs in third countries – EU fundamental rights law issues*, Position Paper 1/2025, Viena, 06/02/2025, p. 18.

¹⁷¹ CCBE (Consejo de la Abogacía Europea), *Documento de posición de CCBE sobre la propuesta de un nuevo Reglamento de Retorno*, Bruselas, 06/06/2025, p. 4 (en https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2025/11/ES_Documento-de-posicion-de-CCBE-sobre-la-propuesta-de-un-nuevo-Reglamento-de-Retorno.pdf; última consulta 24/01/2026).

¹⁷² Véase el apartado 3.2.2 a) del presente capítulo.

su solicitud de asilo, lo que podría vulnerar el principio de *non-refoulement*. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha señalado que estos solicitantes deberían ser retornados únicamente a países considerados seguros y que en general, debe priorizarse el retorno al país de origen, antes que a los return hubs¹⁷³.

Finalmente, es relevante destacar que el artículo 28 de la propuesta establece que no existe un efecto suspensivo automático de los recursos contra las decisiones de retorno, salvo que exista un riesgo de *refoulement*, lo cual permite ejecutar el retorno aunque no se haya resuelto el recurso. La persona migrante solo tiene derecho a permanecer durante el plazo para solicitar la suspensión y en caso de solicitarla, hasta la resolución de dicha petición. De nuevo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados recomienda que los solicitantes que fueron rechazados en base al concepto de tercer país seguro sean concedidos un derecho a permanecer automático hasta la resolución del recurso, ya que sus solicitudes nunca fueron examinadas en cuanto al fondo por considerarse inadmisibles¹⁷⁴.

Por lo tanto, el texto de la nueva propuesta y en especial su artículo 17 suscita dudas sobre la aplicación del acervo normativo europeo en materia de respeto de los derechos fundamentales, generando inquietud acerca de la posibilidad de que las personas exiliadas sean objeto de tratos inhumanos y degradantes, de privación de libertad por tiempo indefinido con garantías procesales insuficientes y riesgo de devolución en cadena.

3.4. Análisis crítico

Visto lo expuesto hasta ahora, cabe reconocer que el Modelo Albania pretende dar respuesta a una necesidad real del sistema migratorio de la Unión. La tramitación ágil de las solicitudes de asilo y el retorno eficiente, seguro y digno de aquellos que no necesitan protección internacional, son elementos cruciales para el correcto funcionamiento del sistema de protección internacional de la Unión, garantizando que quienes realmente la requieren puedan acceder a ella, respetando el derecho al asilo y el principio de *non-refoulement*¹⁷⁵.

¹⁷³ UNHCR, *UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Regulation on the return of third-country nationals - COM(2025) 101*, 21/03/2025 (en <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/en/150011>; última consulta 25/01/2026).

¹⁷⁴ *Ibid.*, p.2.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.1.

Sin embargo, este objetivo no puede llevarse a cabo en detrimento de los derechos fundamentales de las personas migrantes. El problema principal del Modelo Albania es que la equiparación jurídica de los centros albaneses a los centros italianos elude en la práctica la diferencia sustancial existente entre un centro situado en el territorio de un Estado miembro y otro ubicado en un tercer país, donde las autoridades italianas no ejercen una soberanía plena y directa. En este contexto, resulta estructuralmente complejo garantizar y supervisar la efectiva aplicación de las salvaguardias establecidas por el Derecho de la Unión¹⁷⁶, lo cual compromete el ejercicio efectivo del derecho de asilo garantizado en el artículo 18 CDFUE.

Esta situación se manifiesta directamente en la afectación de distintos derechos fundamentales. En primer lugar, en lo relativo al derecho a la integridad física y psíquica (art. 3 CDFUE) y la protección de la salud (art. 35 CDFUE), el artículo 4.8 del Protocolo implica que los detenidos en los centros albaneses no tienen acceso al sistema de sanidad italiano, lo que incluye tratamientos médicos especializados, la continuación de terapias iniciadas en Italia, servicios de toxicomanía o centros de salud mental.

A ello se suma que el centro de Gjadër está situado en una pequeña aldea que carece de hospitales o instalaciones sanitarias, lo que dificulta la prestación de atención médica, especialmente en situaciones de urgencia¹⁷⁷. Esto se ve agravado por las deficiencias estructurales del sistema sanitario albanés, caracterizado, entre otros aspectos, por la escasez de personal médico¹⁷⁸. Asimismo, destaca la ineficacia de los mecanismos de identificación de situaciones de vulnerabilidad, habiéndose constatado el traslado a estos centros de personas que ya presentaban signos evidentes de especial vulnerabilidad antes de su traslado¹⁷⁹.

Estas deficiencias se ven corroboradas por las visitas de inspección realizadas por observadores independientes de derechos humano y parlamentarios italianos, que han puesto de relieve un panorama especialmente alarmante: múltiples intentos de suicidio y autolesiones, uso de drogas psicotrópicas, personas con un habla lenta o incoherente y

¹⁷⁶ ASGI, *op.cit.*, p.11.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p.8.

¹⁷⁸ “Albanian healthcare workers flee en masse, government unfazed”, *Euractiv*, 22/05/2024 (en https://www.euractiv.com/short_news/albanian-healthcare-workers-flee-en-masse-government-unfazed/; última consulta 21/01/2026).

¹⁷⁹ Galos, A., *Op. cit.*

clara desorientación y gritos de auxilio¹⁸⁰. Esto resulta manifiestamente incompatible con las condiciones de acogida que exige la nueva Directiva 2024/1346 de acogida (arts. 10-13) y la nueva propuesta de Reglamento de retorno (art. 34), lo que impediría aplicar cualquier procedimiento fronterizo (art. 53 Reglamento 2024/1348).

En estas circunstancias, la detención deja de ser válida y proporcionada, vulnerando directamente el derecho a la libertad (art. 6 CDFUE). Además, si dicha detención fuera declarada inválida o no fuera convalidada desde un inicio por los tribunales nacionales, la ubicación remota del centro implicaría, en la práctica, la continuación de la privación de la libertad hasta que las autoridades italianas procedieran al traslado de la persona a Italia, sin ningún tipo de base legal. Esta problemática ya ha sido planteada ante el TJUE a través de una nueva cuestión prejudicial en el asunto *C-706/25 Comeri*¹⁸¹.

En segundo lugar, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47 CDFUE) también se ve afectado por la naturaleza extraterritorial de dichos centros. El tribunal italiano en el asunto *Comeri* detalla cómo la ubicación remota del centro genera obstáculos significativos para el contacto entre los detenidos, sus abogados y las organizaciones internacionales. Los breves plazos de los procedimientos fronterizos y de recurso contra las decisiones denegatorias, así como la inexistencia de bufetes de abogados italianos en las zonas albanesas podrían hacer extremadamente difícil, si no imposible de hecho, el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, entendido en primer lugar como la elección consciente de un defensor en el que el solicitante pueda confiar y, en segundo lugar, como un contacto fructífero con el mismo¹⁸²

Asimismo, en relación con el principio del *non refoulement*, la falta de transparencia en los traslados desde Italia a los centros albaneses impide un control efectivo del riesgo de *refoulement*¹⁸³, en la medida en que los individuos no reciben órdenes formales de traslado al centro de Gjadër¹⁸⁴.

Por lo tanto, aceptar la ficción extraterritorial que propone el Modelo Albania implica aceptar el riesgo de perjudicar la aplicación uniforme y coherente de las normas de la

¹⁸⁰ “La storia di Daza, chiuso dentro il Cpr albanese di Gjader e convinto di essere ancora in Italia”, *Altreconomia*, 28/08/2025 (en <https://altreconomia.it/la-storia-di-daza-chiuso-dentro-il-cpr-albanese-di-gjader-e-convinto-di-essere-ancora-in-italia/>; última consulta 25/01/2026). Véase también ASGI, *op.cit.*, p.9.

¹⁸¹ *Asunto Comeri*, C-706/25, *Op. cit.*, punto 2.35.

¹⁸² *Ibid.*, punto 2.54. Véase también ASGI, *op.cit.*, p. 10.

¹⁸³ ASGI, *op.cit.*, p.11.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p.10.

Unión, y en particular la normativa en materia de migración y asilo en relación con los derechos protegidos en la CDFUE, tal y como reconoce el tribunal italiano en el asunto *Comeri*¹⁸⁵.

Este riesgo se ve reforzado por las recientes reformas del marco normativo europeo, en particular el Reglamento (UE) 2026/463 y la propuesta de Reglamento de retorno de 2025, que consolidan la lógica de externalización al permitir traslados a terceros países sin conexión significativa con el solicitante y al flexibilizar garantías procesales clave. Así, el Modelo Albania deja de ser una excepción para proyectarse como referente a escala de la Unión.

En definitiva, la experiencia práctica de dicho modelo evidencia los desafíos estructurales de este enfoque, especialmente en la garantía efectiva de los derechos fundamentales fuera del territorio de la Unión. Estas dudas se trasladan a los futuros “return hubs”, como el previsto por Países Bajos en Uganda¹⁸⁶, donde los mecanismos independientes de supervisión previstos en el artículo 43.4 del Reglamento (UE) 2024/1348 y en el artículo 10 del Reglamento (UE) 2024/1356 adquieren una importancia central¹⁸⁷, cuya eficacia deberá valorarse en la práctica.

¹⁸⁵ *Asunto Comeri*, C-706/25, *Op. cit.*, punto 2.50.

¹⁸⁶ Verbaten, H. *et al.*, *Op. cit.*, p. 32.

¹⁸⁷ FRA, *Op. cit.*, p. 123.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

Tras el análisis de los distintos modelos de externalización, cabe plantearse la pregunta: ¿es la externalización la estrategia adecuada para lograr objetivos como reducir los flujos migratorios, combatir el tráfico y la trata y proteger las personas en movimiento?

En primer lugar, cabe cuestionar la eficacia de este tipo de políticas, pues al no abordar las causas estructurales de la migración, los cruces irregulares siguen siendo un elemento persistente en el espacio del Mediterráneo, produciéndose más bien un desplazamiento de las rutas. Asimismo, estas políticas generan un impacto indiscriminado sobre flujos migratorios de carácter mixto, limitando de forma significativa el acceso efectivo al derecho de asilo de quienes tienen derecho a ella. A ello se añade la creación de auténticas zonas grises jurídicas, en las que resulta difuso determinar qué normas son aplicables y quién es responsable de su cumplimiento.

El modelo español muestra cierta eficacia operativa, especialmente mediante acuerdos de readmisión, pero a costa de problemas de transparencia, control democrático y del uso de la condicionalidad migratoria, que puede debilitar tanto la ayuda al desarrollo como los estándares en derechos humanos.

Por su parte, el modelo italiano evidencia riesgos jurídicos más intensos. Desde *Hirsi Jamaa*, los Estados han evolucionado hacia fórmulas indirectas, como el acuerdo con Libia, que externaliza el control a un tercer país sin garantías suficientes, aumentando el riesgo de *refoulement* y posibles responsabilidades internacionales.

El Protocolo Italia-Albania representa una nueva fase, al introducir una ficción de extraterritorialidad para aplicar el Derecho de la UE fuera de su territorio. Sin embargo, plantea serias dudas sobre la garantía efectiva de derechos fundamentales, como la tutela judicial efectiva o el principio de *non-refoulement*, en contextos donde el control y la supervisión son limitados. Esta tendencia se refuerza con la reciente regulación de los *return hubs*, que permite trasladar a personas migrantes a terceros países para su retorno, aunque sigue planteando dudas sobre la garantía efectiva de derechos y la aplicación coherente del Derecho de la Unión fuera de su territorio.

En definitiva, aunque la externalización puede resultar eficaz a corto plazo, genera importantes riesgos jurídicos y no ofrece una solución estructural, evidenciando la tensión entre control migratorio y respeto de los derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Constitución Española, BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, GU n. 40.

Decreto-Legge 23 ottobre 2024, n. 158, GU n. 249.

Decreto-Legge nº 37/2025.

Legge 23 maggio 2025, n. 75.

Legge 1 febbraio 2024, n. 14, Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania (Gazzetta Ufficiale n. 44 de 22/02/2024).

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, DO L 326, 13.12.2005.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, DO L 348, 24.12.2008.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, DO L 337, 20.12.2011.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, DO L 180, 29.6.2013.

Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, DO L, 2024/1346, 22.5.2024.

Reglamento (UE) Nº 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013.

Reglamento (UE) 2024/1348, 2024/1349 y 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Paquete legislativo sobre Migración y Asilo, adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, DO L, 2024/1347 a 2024/1359, de 22 de mayo de 2024.

Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la CE, firmado en Cotonú el 23 de julio de 2000.

Tratado de Amistad, Asociación y Cooperación entre Italia y Libia, 30 de agosto de 2008, ratificado Ley n.º 7/2009.

Protocolo Italia-Albania sobre colaboración migratoria, 6 de noviembre de 2023.

2. JURISPRUDENCIA

2.1. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

STJCE, Comisión c. Italia, 10/61, 27 de febrero de 1962.

STJCE, Comisión c. Portugal, C-62/98, 4 de julio de 2000.

2.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE, Ministerstvo vnitra, C-406/22, 4 de octubre de 2024, EU:C:2024:831.

STJUE, Alace y Canpelli, C-758/24 y C-759/24, 1 de agosto de 2025, EU:C:2025:642.

STJUE, Aleb, C-718/24, 5 de febrero de 2026, EU:C:2026:112.

STJUE, C-404/17, 25 de julio de 2018, EU:C:2018:588.

Asunto Sedrata, C-414/25, 24 de junio de 2025 (pendiente de resolución).

Asunto Comeri, C-706/25, 6 de noviembre de 2025 (pendiente de resolución).

2.3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TEDH, Hirsi Jamaa y otros c. Italia, nº 27765/09, 23 de febrero de 2012.

TEDH, S.H. c. Malta, nº 37241/21, 20 de diciembre de 2022.

TEDH, D.L. c. Austria, nº 34999/16, 7 de diciembre de 2017.

2.4. Tribunales nacionales

Tribunale Ordinario di Roma, Decreto n. 42251/2024, 18 de octubre de 2024.

Supreme Court of the United Kingdom, Judgement R (AAA (Syria) y otros) v Secretary of State for the Home Department, 15 de noviembre de 2023.

3. OBRAS DOCTRINALES

Abrisketa Uriarte, J., “La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 56, 2017, p. 126-150 (disponible en <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.04>; última consulta 15/03/2025).

Angenendt, S. et al., “The Externalisation of European Refugee Protection. A Legal, Practical and Political Assessment of Current Proposals”, SWP Comment, n. 13, 2024, p. 2-3.

Fuentes Lara, C. y Fanjul, G., *Externalización*, Fundación porCausa, Madrid, 2024, p. 15-29 (en https://porcausa.org/wp-content/uploads/2024/04/InformeExternaliz_COMPLETO_04_25.pdf; última consulta 26/03/2026).

García Andrade, P., *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria. Un problema de reparto de competencias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 99-273.

García Andrade, P., “La acción exterior en materia de inmigración y asilo: la progresiva institucionalización de la cooperación con terceros países”, en Fernández, M. (coord.), *El asilo y la inmigración en la Unión Europea*, Editorial Universitas, Madrid, 2011, p. 225-227.

GARCÍA COSO, Emiliano, *La regulación de la inmigración irregular, derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, 1ª ed., Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

Gabrielli, L., “La externalización europea del control migratorio: ¿la acción española como modelo?”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, p. 128-142 (disponible en <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.126>; última consulta 28/01/2026).

Ginés Martín, D., *When Deportation Fails: Non-removable Migrants in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2024, p. 112-115.

Peers, S., “Asylum Pact 2.0: EU amends rules on safe countries”, *EU Law Analysis*, 2026, disponible en: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2026/02/asylum-pact-20-eu-amends-rules-on-safe.html>.

4. RECURSOS DE INTERNET

ASGI, *Extraterritorial detention and the return of irregular migrants from Albania: doubts about compatibility with EU law*, julio 2025, p. 1-11 (en https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/07/2025_CPR-Albania-European-Commission_eng.pdf; última consulta 25/01/2026).

Border Violence Monitoring Network, ASGI y Europe Other, “Albania as a Site of EU Border Externalization”, webinar 27 noviembre 2024 (en <https://borderviolence.eu/uploads/document/file/449/webinar-Albania-as-a-site-of-EU-border-externalization.pdf>; última consulta 25/01/2026).

De Sena, P., “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The Baseline of a Policy Approach Aimed at Closing all Doors to Europe?”, *EU Migration Law Blog*, 2017 (en <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>; última consulta 26/03/2026).

Galos, A., “From fast-track asylum to return hubs. The Italy-Albania deal on trial”, *Heinrich Böll Stiftung - Thessaloniki*, 10/09/2025 (en <https://gr.boell.org/en/2025/09/10/fast-track-asylum-return-hubs-italy-albania-deal-trial>; última consulta 25/01/2026).

García Ajofrín, L. y Magnani, A., “Italia manda sus migrantes a Albania, ¿y el resto? La nueva UE externaliza sus fronteras”, *El Confidencial*, 7 de junio de 2024 (en https://www.elconfidencial.com/mundo/2024-06-07/italia-manda-migrantes-albania-nueva-ue-externaliza-fronteras_3897133/; última consulta 26/03/2026).

González, M., “Somos un modelo de referencia para Europa en política migratoria”, *El País*, 29 de abril de 2016 (en https://elpais.com/politica/2016/04/29/actualidad/1461939788_786313.html; última consulta 26/03/2026).

“Migranti rimpatriati direttamente da Tirana, il Viminale cambia idea: ‘Si può’. Le opposizioni: ‘Illegittimi’”, *Il Fatto Quotidiano*, 25/06/2025 (en <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/06/25/migranti-rimpatriati-direttamente-da-tirana-il-viminale-cambia-idea-si-puo-le-opposizioni-illegittimi/8039301/>; última consulta 25/01/2026).

“Il primo rimpatrio italiano di migranti irregolari direttamente dall’Albania”, *Altreconomia*, 25/06/2025 (en <https://altreconomia.it/il-primo-rimpatrio-italiano-di-migranti-irregolari-direttamente-dallalbania/>; última consulta 22/01/2026).

Stamatoudis, A., “Greece pushes EU to take tough line on migration”, *Politico*, 2024 (disponible en <https://www.politico.eu/article/greece-pushes-eu-to-take-tough-line-on-migration/>; última consulta 25/01/2026).

Verbaten, H. et al., *Pushing Boundaries: Externalisation of Asylum and a Broad-Based Reform Initiative*, Clingendael Report, febrero 2026, p. 26-32 (en <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2026-03/Pushing%20Boundaries.pdf>; última consulta 21/01/2026).

5. OTROS RECURSOS

NACIONES UNIDAS, *Externalización de la gobernanza de la migración y su efecto en los derechos humanos de los migrantes*, Informe del Relator Especial Gehad Madi, A/80/302, 2025.

GOOGLE, *NotebookLM (Versión basada en el modelo Gemini 1.5 Pro)*, 2024-2026.