

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DE
BUEN GOBIERNO EN EL ACUERDO
MIGRATORIO ITALIA-ALBANIA
COMO ANTICIPO DEL NUEVO
PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y
ASILO

Claudia Nicieza Puente

This collection, produced by the Institut d'Estudis Europeus (UAB), includes a selection of research by students of the Official Master's degree in European Integration and PhD students.

Coordinator: Dra. Cristina Blasi Casagran (Cristina.Blasi@uab.cat)

Editor: Sra. Concepció Muñoz Ruiz (Conxi.Munoz@uab.cat)

Institut d'Estudis Europeus
Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici B3
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
Tel.: +34 93 581 13 00
<https://webs.uab.cat/iuee/>

© Institut d'Estudis Europeus, 2025.
Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO EN EL ACUERDO MIGRATORIO ITALIA-ALBANIA COMO ANTICIPO DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Resumen

Este trabajo analiza la aplicación de la transparencia y los principios de buen gobierno en la política migratoria de la UE como factor principal de la acción exterior. Examina el acuerdo entre Italia y Albania como ejemplo anticipado del Nuevo Pacto de Migración y Asilo. A través del estudio de los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, se concluye que el memorándum los vulnera. Italia no ha conseguido ninguno de los objetivos propuestos en el acuerdo, actuó de forma opaca y sin participación parlamentaria o ciudadana. El nuevo Pacto podría debilitar la legitimidad democrática de la UE, si se generalizan las externalizaciones y la creación de “terceros países seguros”.

Resum

Aquest treball analitza l'aplicació de la transparència i dels principis de bon govern en la política migratòria de la UE com a factor clau de la seva acció exterior. S'examina l'acord entre Itàlia i Albània com a exemple anticipat del Nou Pacte de Migració i Asil. A través de l'estudi dels principis d'obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència, es conclou que el memoràndum els vulnera. Itàlia no ha assolit cap dels objectius previstos, actuant amb opacitat i sense participació parlamentària ni ciutadana. El nou Pacte podria debilitar la legitimitat democràtica de la UE si es generalitza l'externalització i la creació de “tercers països segurs”.

Abstract

This thesis analyses the application of transparency and the principles of Good Governance in the EU's migration policy as a key factor in its external action. It examines the agreement between Italy and Albania as an early example of the New Pact on Migration and Asylum. Through the study of the principles of openness, participation, responsibility, effectiveness, and coherence, it concludes that the memorandum infringes them. Italy failed to achieve the agreement's objectives and acted opaquely, without parliamentary or civic participation. The new Pact could undermine the EU's democratic legitimacy if externalisation and the creation of “safe third countries” become widespread.

Palabras clave: Buen gobierno; Transparencia; Migración; Asilo; Italia; Albania.

Paraules clau: Bon govern; Transparència; Migració; Asil, Itàlia; Albània.

Keywords: Good Governance; Transparency; Migration; Asylum; Italy; Albania.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. MARCO CONCEPTUAL.....	8
2.1. El marco legal de la Unión Europea.....	8
2.2. Conceptos clave.....	9
2.3. Definición de buen gobierno de la acción exterior de la UE.....	11
3. EL PAPEL DE LA UE EN LA POLÍTICA DE ASILO Y MIGRACIÓN.....	12
3.1. La distribución de las competencias de la UE en materia de política exterior	12
3.2. El marco normativo	14
3.3. Alianzas estratégicas.....	16
3.4. Las agencias.....	18
4. EL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO	19
5. CASO DE ITALIA. UN PRECEDENTE COMO EJEMPLO DE APLICACIÓN .	27
5.1. El Acuerdo entre Albania e Italia	27
5.2. Evaluación crítica: ¿Actúa Italia conforme a sus principios de buen gobierno y transparencia?	28
6. CONCLUSIONES	36
7. REFERENCIAS	37
7.1. Normativa	37
7.2. Bibliografía.....	43
7.3. Prensa	45

*Domestic challenges in Europe question the EU's credibility and legitimacy
to support governance reforms elsewhere.
(Parlamento Europeo, 2016)*

1. INTRODUCCIÓN

La gestión migratoria ha sido una de las prioridades de la acción exterior de la Unión Europea (UE), no solo por su dimensión humanitaria, sino también por su impacto político y social en algunos Estados miembros. Europa ha recibido millones de refugiados y migrantes que huyen de conflictos armados, crisis o precariedad. La crisis migratoria ha planteado importantes desafíos de cohesión y responsabilidad interna. Aspectos como la transparencia, la verdad como garantía de seguridad y los principios de buen gobierno, han adquirido una relevancia significativa, especialmente cuando se trata de acuerdos bilaterales con terceros países que externalizan la responsabilidad de los Estados miembros.

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y cinco nuevas propuestas legislativas para reformar las normas de la UE en materia de asilo, que finalmente fue adoptado por el Consejo el 14 de mayo de 2024.¹ El Pacto, finalmente aprobado, plantea mecanismos de cooperación reforzada con países no miembros para mantener a los solicitantes de asilo fuera del territorio comunitario. Sin embargo, numerosas organizaciones internacionales y expertos (Amnistía Internacional, 2023) han denunciado la vulneración de los derechos fundamentales de las personas migrantes y solicitantes de asilo.

El ejemplo más ilustrativo de la externalización es el acuerdo entre Italia y Albania en noviembre de 2023. El memorándum pretende que las personas, interceptadas por las autoridades italianas en el mar, sean trasladadas al territorio albanés. No obstante, las instalaciones albanesas serían gestionadas plenamente por las autoridades italianas y, en consecuencia, las solicitudes de asilo. Por tanto, este acuerdo ha generado dudas por la ambigüedad de la aplicación del derecho de la UE fuera del territorio comunitario. Además, representa un anticipo práctico de herramientas que podrían consolidarse con la entrada en vigor del Nuevo Pacto de Migración y Asilo en 2026.

¹ En el web del Consejo se puede consultar la cronología del Pacto sobre Migración y Asilo desde que se presentó la propuesta hasta su adopción: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>

La Unión Europea debe garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes y de los refugiados. Aunque, la externalización de las políticas europeas y del derecho de la UE pueden provocar un aumento de la vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo.

Este Trabajo de Fin de Máster propone una hipótesis basada en si el modelo de externalización, representado por el acuerdo entre Italia y Albania, entra en conflicto con los cinco principios de buen gobierno definidos por el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* (Comisión Europea, 2001): la opacidad en la toma de decisiones, la falta de participación pública o parlamentaria, la ambigüedad jurídica que dificulta la rendición de cuentas, la ineficacia operativa y la incoherencia con el acervo comunitario. El análisis parte de un marco conceptual que examina las competencias de la Unión Europea en materia de migración, los conceptos de verdad informativa, transparencia y los cinco principios de buen gobierno.

La metodología se basa en un análisis normativo y documental con un enfoque crítico. Se centra en las competencias de la Unión, en el contenido del memorándum entre Italia y Albania, en estudios académicos, en informes elaborados por organizaciones de defensa de los derechos humanos y en distintos medios especializados. Finalmente, se realiza una evaluación crítica mediante un análisis comparativo del grado de cumplimiento de cada uno de los principios de buen gobierno establecidos por la UE, valorando su observancia en el diseño y la aplicación del acuerdo bilateral.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. El marco legal de la Unión Europea

La Unión Europea fija como uno de los principios fundamentales el acceso de los ciudadanos europeos a los documentos de las instituciones europeas. Esto está regulado por el Reglamento (CE) 1049/2001, que garantiza el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

De acuerdo con el Artículo 10 del Tratado de la Unión Europea: “[...] Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos»

(Unión Europea, 2012), lo cual alude directamente a la accesibilidad de los documentos legislativos.

El artículo 11, también menciona la libertad de las asociaciones representativas de expresar e intercambiar públicamente opiniones. Del mismo modo, el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante), contempla todos los aspectos necesarios para el buen gobierno de la UE y la obligatoriedad de transparencia por parte de las instituciones, órganos y organismos. En cambio, existen límites fijados en el reglamento (CE) N.º 1049/2001, por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea (2001), que regula las condiciones de acceso del público a los documentos.

Asimismo, el apartado 3 del artículo 15 del TFUE (Unión Europea, 2012) aclara que el Tribunal de Justicia de la UE, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos a este apartado cuando se trate de cuestiones administrativas.

2.2. Conceptos clave

Para entender el papel de la acción exterior de la Unión Europea (UE), es necesario una definir los principios de transparencia, verdad informativa y buen gobierno.

- *Transparencia informativa.* Se puede definir como el principio que permite la accesibilidad y claridad en la comunicación pública de información relevante, tanto por parte de instituciones gubernamentales como de organismos internacionales. En el contexto de la UE, esto abarca la disposición a proporcionar información sobre decisiones políticas, acuerdos, y acciones que afectan a los ciudadanos y a otros países (artículo 15.3 del TFUE, Unión Europea, 2012).
- *Verdad informativa.*² Este concepto hace referencia a la veracidad y precisión de la información proporcionada. La verdad es fundamental para garantizar la

² Una definición más detallada puede encontrarse en: Floridi, L. (2011). *The Philosophy of Information*. Oxford University Press, 2018).

confianza pública, ya que la desinformación o las noticias sesgadas pueden tener efectos nocivos en la estabilidad política y social (Floridi, 2011).

- *Principios de buen gobierno.* En términos generales, el buen gobierno se refiere a la gestión eficaz y ética de los recursos públicos. Incluye la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana, la equidad y la orientación hacia el bienestar público. En la acción exterior de la UE, estos principios guían la toma de decisiones diplomáticas y la implementación de políticas que afectan tanto a los países miembros como a las naciones asociadas (Galetta, 2018).

Estos tres elementos (transparencia, verdad y buen gobierno) son cruciales para garantizar la legitimidad de las políticas exteriores de la UE, especialmente en un contexto internacional en el que la confianza y la cooperación son esenciales para abordar desafíos compartidos (Parlamento Europeo, 2017).

Por otra parte, analizar los conceptos de seguridad y migración permite comprender el alcance e impacto que tienen estos principios en el diseño e implementación de la acción exterior de la UE.

- *Seguridad.* Según el *Yearbook of European Security* (2020), la seguridad se refiere a la estabilidad política, social y económica de los países y regiones en los que la UE está involucrada. Dentro de estos, se incluyen el comercio, la diplomacia climática, la ciberseguridad, las amenazas híbridas, la seguridad interior y la gestión fronteriza. La UE, a través de su acción exterior, tiene un papel clave en la promoción de la paz, la resolución de conflictos y la gestión de amenazas globales (EUISS, 2020, p.26).
- *Migración.* En la *Comunicación sobre un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* (Comisión Europea, 2020), se señala que la Unión Europea enfrenta importantes desafíos en la gestión de los flujos migratorios, la garantía de los derechos humanos y la integración de las personas migrantes en las sociedades de acogida. A ello se suma el impacto de su política de externalización, sustentada en una cooperación creciente con terceros países, muchas veces desarrollada en condiciones poco transparentes.

El grado de transparencia en la formulación de políticas migratorias de la UE influye directamente en la percepción pública y la cooperación de los países de origen y

tránsito. En la Comunicación de la Comisión Europea (2020), la credibilidad de la UE como actor global depende de la claridad, la coherencia y la rendición de cuentas de su acción exterior. La falta de transparencia o las políticas contradictorias pueden desencadenar desconfianza y falta de colaboración en la gestión de la migración, mientras que una mayor transparencia podría fomentar un enfoque más colaborativo y coordinado en la región.

2.3. Definición de buen gobierno de la acción exterior de la UE

El *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* (2001) define una buena gobernanza en base a cinco principios fundamentales: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Estos principios fueron creados para fortalecer la democracia en el Estado de derecho.

- *Apertura.* Las instituciones europeas deben actuar con apertura, explicando y comunicando todas sus decisiones a la ciudadanía. En este punto, lo más importante es la transparencia informativa, es decir, las instituciones deben hacer públicas las deliberaciones y utilizar un lenguaje accesible para fomentar la confianza ciudadana. Esto implica la apertura de políticas de manera que sean visibles y comprensibles para todos los ciudadanos de la Unión Europea.
- *Participación.* Establece la implicación de las políticas públicas de los ciudadanos, desde su concepción hasta su implementación. El Libro Blanco defiende que las decisiones europeas aumentan en calidad cuando las personas o los actores sociales que se ven afectados por ellas pueden dar su opinión. Sin embargo, es importante mencionar que el enfoque inicial del Libro privilegiaba la consulta a organizaciones representativas como vía para canalizar la participación y mejorar la efectividad.
- *Responsabilidad.* Explica la necesidad de clasificar el papel de cada una de las partes en el proceso de toma de decisiones para que cada actor reconozca la responsabilidad necesaria. El Libro Blanco destaca la diferenciación del papel de cada institución europea y de cada nivel de gobierno (europeo, nacional, regional o local) en los procesos de decisión. En definitiva, este principio pretende que los

ciudadanos sepan quién decide qué en la UE y puedan exigir cuentas por ello. De este modo, se crea una mayor confianza en los procesos decisivos de la Unión.

- *Eficacia.* Este principio busca garantizar la eficacia y la oportunidad de las políticas públicas, asegurando que las decisiones se adopten en el nivel más adecuado y en el momento preciso, a fin de lograr los resultados deseados. Se fundamenta en la necesidad de actuar sobre la base de objetivos claros, evaluando tanto el impacto previsto como la experiencia acumulada, y exige que la aplicación de las políticas sea proporcionada al alcance de los objetivos perseguidos.
- *Coherencia.* Dada la creciente diversidad y complejidad de las políticas europeas, el Libro Blanco sitúa la coherencia como un principio esencial para garantizar una acción integrada y eficaz. Este principio exige que los objetivos y medios de las políticas comunitarias estén alineados y sean consistentes, evitando solapamientos, contradicciones u orientaciones enfrentadas entre diferentes sectores o niveles de gobierno. Para alcanzarlo, se requiere liderazgo político y un compromiso firme de las instituciones, de modo que las acciones desarrolladas sean comprensibles y contribuyan, de manera coordinada, a los fines generales de la Unión Europea.

Estos principios adquieren mayor importancia en ámbitos políticos donde la Unión Europea enfrenta altas exigencias de legitimidad y control, como la acción exterior y la política migratoria. En estos casos, tanto la transparencia informativa, como la rendición de cuenta y la legalidad son factores imprescindibles para la eficacia y la confianza pública.

3. EL PAPEL DE LA UE EN LA POLÍTICA DE ASILO Y MIGRACIÓN

3.1. La distribución de las competencias de la UE en materia de política exterior

Para comprender la acción de la Unión Europea en materia migratoria, resulta imprescindible analizar la distribución de competencias entre las instituciones europeas y los Estados miembros. La base jurídica fundamental de la política migratoria común se encuentra en los artículos 67, 77, 78, 79 y 80 del TFUE.

El artículo 67 establece que la Unión garantizará la ausencia de controles en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo basada en la solidaridad entre Estados miembros. En este sentido, el artículo 77 contempla la creación de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores que proteja el espacio Schengen, permitiendo una vigilancia eficaz sin controles internos. Por su parte, el artículo 78 regula el sistema común de asilo, asegurando la protección internacional y el respeto al principio de no devolución. En cuanto a la inmigración, el artículo 79 faculta a la Unión para desarrollar una política común para gestionar tanto la inmigración legal como la irregular, e incluye la prevención de la trata de personas. El artículo 80, a su vez, introduce el principio de solidaridad y un reparto equitativo de responsabilidades—incluyendo aspectos financieros—entre los Estados miembros en la gestión conjunta de las políticas de asilo e inmigración.

Desde el punto de vista competencial, la política migratoria europea tiene un carácter mixto. La Unión puede establecer condiciones comunes sobre la entrada y residencia legal de nacionales de terceros países, incluyendo aspectos como la reagrupación familiar y políticas de visado. Sin embargo, la fijación de cuotas o los volúmenes de admisión para la inmigración laboral permanecen como competencia exclusiva de cada Estado miembro, lo que permite adaptar los flujos migratorios a sus necesidades específicas incluso dentro de un marco armonizado.

Este equilibrio entre cooperación supranacional y soberanía nacional se refleja también en la capacidad de la UE para apoyar y coordinar políticas nacionales orientadas a la integración de nacionales de terceros países residentes legalmente, sin que ello implique una armonización legislativa obligatoria (artículo 79.4 TFUE). Paralelamente, la Unión tiene la responsabilidad de prevenir y reducir la inmigración irregular, principalmente a través de políticas de retorno que respeten plenamente los derechos fundamentales de las personas afectadas (artículo 79.2.c TFUE). Esta doble dimensión evidencia el compromiso de la UE tanto con la inclusión social como con la gestión rigurosa y humanitaria de la migración.

La dimensión exterior de la política migratoria queda plasmada en el artículo 79.3 TFUE, que faculta a la UE para negociar acuerdos de readmisión con terceros países. Estos acuerdos han sido fundamentales en la estrategia de externalización del control migratorio, destacando, por ejemplo, el Acuerdo UE-Turquía de 2016, que facilitó el

retorno de migrantes irregulares en intercambio por compromisos como la liberalización de visados y apoyo financiero para la acogida de refugiados en Turquía. Asimismo, la UE ha suscrito memorandos de entendimiento con países como Egipto, Túnez y Mauritania, con el objetivo de fortalecer la cooperación en la gestión de flujos migratorios y la readmisión de personas en situación irregular. Aunque efectivos, estos instrumentos han generado debates en torno a derechos humanos y eficacia.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, la política migratoria europea adquirió una dimensión claramente supranacional. Se introdujo la votación por mayoría cualificada en el Consejo, eliminando la unanimidad que dificultaba la adopción de políticas comunes. Además, se estableció el procedimiento legislativo ordinario o codecisión, otorgando al Parlamento Europeo y al Consejo igualdad en la aprobación legislativa, fortaleciendo así la legitimidad y eficacia del proceso decisorio. El artículo 78.3 TFUE concede al Consejo la facultad de adoptar medidas provisionales mediante mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento ante afluencias migratorias súbitas, permitiendo respuestas rápidas en crisis.

Asimismo, el Tratado de Lisboa otorgó plena jurisdicción en materia migratoria y de asilo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), obligando a los Estados miembros a acatar su jurisprudencia. Esto ha reforzado la coherencia y unidad jurídica en aspectos sensibles como la solidaridad, proporcionalidad y protección de derechos fundamentales.

No obstante, el Tratado reafirmó que la política migratoria no es competencia exclusiva de la UE, manteniendo para los Estados la autonomía en decisiones claves, como la autorización del número de inmigrantes con fines laborales (artículo 79.5 TFUE). Este diseño asegura un equilibrio entre el poder normativo supranacional y la soberanía nacional.

3.2. El marco normativo

En cuanto a estrategias adoptadas, la evolución de la política migratoria se ha desplegado en marcos como el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011), que integró la gestión migratoria con la cooperación internacional y desarrollo. En 2015, en respuesta a

la crisis Mediterránea, se lanzó la Agenda Europea de Migración, incorporando medidas como la Directiva de la Tarjeta Azul para facilitar la inmigración legal de trabajadores cualificados. Posteriormente, en 2020 se adoptó el Pacto sobre Migración y Asilo, integrando y armonizando las políticas en un marco común. En 2023, dentro de este marco, se presentó el Paquete de Movilidad del Talento, que incluye la creación de una “Reserva de Talentos” y la simplificación del reconocimiento de cualificaciones profesionales para mejorar la movilidad laboral en la UE. En el próximo apartado se analizará en profundidad el Pacto sobre Migración y Asilo.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con rango vinculante desde 2009, establece garantías clave en materia migratoria y de asilo. El artículo 18 reconoce el derecho al asilo conforme a la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, mientras que el artículo 19 prohíbe las expulsiones colectivas y cualquier expulsión a un país donde la persona corra un riesgo grave.

Por otra parte, el Protocolo nº 4 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, aprobado el 16 de septiembre de 1963 y en vigor desde 1968, establece en su artículo 4 la prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros. Este protocolo adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos amplía la protección de derechos fundamentales en materia migratoria y obliga a que las expulsiones sean siempre individualizadas, prohibiendo las medidas colectivas que afecten a grupos enteros sin un examen previo de cada caso.

Por tanto, además de lo establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Protocolo nº 4 del Consejo de Europa añade una protección específica y vinculante contra las expulsiones colectivas de extranjeros, reforzando el marco normativo europeo en materia de derechos humanos y migración.

Por último, a nivel legislativo, es fundamental destacar los siguientes documentos clave:

- El Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) nº 604/2013), que establece los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo. Este reglamento crea un sistema de alerta rápida

para detectar de manera temprana problemas en los sistemas nacionales de asilo y acogida, facilitando una gestión coordinada y respondiendo eficazmente a las crisis migratorias.

- El Reglamento (UE) 2024/1347, que busca garantizar una mayor armonización y convergencia en las decisiones de asilo entre los Estados miembros, estableciendo criterios comunes para proporcionar protección internacional y asegurar el respeto a la dignidad humana y el derecho al asilo.
- La Directiva 2002/90/CE, que define el delito de ayuda a la entrada de inmigrantes ilegales y regula la circulación y estancia irregulares en el territorio de la Unión.
- La Directiva 2008/115/CE, que regula los procedimientos para el retorno de inmigrantes en situación irregular a sus países de origen, asegurando el respeto de sus derechos fundamentales.
- La Directiva 2009/52/CE, que establece sanciones y medidas aplicables a empleadores que contratan a migrantes en situación irregular, contribuyendo a combatir la explotación laboral y la migración irregular.
- La Directiva 2001/55/CE, que proporciona las directrices para la concesión de protección temporal en situaciones de desplazamientos masivos, ofreciendo un marco de atención y acogida para personas afectadas por crisis humanitarias.

Estos instrumentos conforman el marco normativo europeo para la gestión de la migración y el asilo, combinando la protección de derechos con el control efectivo de los flujos migratorios y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros.

3.3. Alianzas estratégicas

Desde el punto de vista de la acción exterior, la Unión Europea ha consolidado diversas alianzas estratégicas clave. Estas alianzas, que engloban acuerdos multilaterales e intergubernamentales, buscan fortalecer la cooperación política, económica y de seguridad con regiones y países prioritarios, en especial en el ámbito de la gestión migratoria, el desarrollo sostenible y la estabilidad regional. Estos vínculos permiten a la UE proyectar su influencia y promover sus valores, fomentando la integración regional, la protección de los derechos humanos y la cooperación en áreas como el control

fronterizo, la lucha contra la trata de personas y el desarrollo socioeconómico. Entre las alianzas más relevantes destacan la Unión por el Mediterráneo, la Asociación Oriental, y los acuerdos estratégicos con países africanos y del Mediterráneo, cuyos instrumentos incluyen ayudas económicas, programas de desarrollo y mecanismos conjuntos para la gestión de flujos migratorios.

La *Unión por el Mediterráneo (UpM)* es una organización intergubernamental autónoma creada en 2008 como evolución del Proceso de Barcelona. Su principal objetivo es promover la estabilidad, la cooperación y el desarrollo sostenible en toda la región mediterránea, integrando a los 27 países miembros de la Unión Europea y a 15 países socios del norte de África y Oriente Medio. La UpM actúa como un mecanismo de coordinación internacional que fomenta el diálogo político y la cooperación práctica entre ambas orillas del Mediterráneo, basándose en los principios de copropiedad, toma de decisiones conjunta y responsabilidad compartida.

La *Asociación Oriental* está constituida por seis países de Europa Oriental y el Cáucaso: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Esta asociación tiene como objetivo fortalecer la cooperación política y económica con la Unión Europea, promover la estabilidad regional y apoyar las reformas democráticas en sus países miembros.

El *Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y África* conforma una alianza estratégica que abarca cooperación en desarrollo, comercio y seguridad. En este marco, la UE y la Unión Africana colaboran estrechamente en la Agenda 2063, un plan estratégico continental que promueve el desarrollo sostenible, la integración regional y el crecimiento inclusivo en África (Unión Africana, 2025).

Además, la UE mantiene acuerdos específicos con países considerados estratégicos para su política migratoria, que incluyen ayudas financieras y cooperación en gestión fronteriza, lucha contra la inmigración irregular y promoción de vías legales de inmigración:

- *Egipto*. La Decisión (UE) 2024/1144 del Consejo prevé ayuda económica para fortalecer la cooperación en gestión de fronteras, la lucha contra el tráfico de personas y el impulso de vías legales de inmigración.

- *Túnez*. El Memorando de Entendimiento firmado el 16 de julio de 2023 contempla una ayuda de 105 millones de euros para combatir la inmigración irregular, además de un respaldo presupuestario de 150 millones para el desarrollo económico y energías renovables.
- *Mauritania*. La Declaración conjunta del 7 de marzo de 2024 incluye una financiación de 210 millones de euros para prevenir la migración irregular, mejorar la cooperación en gestión fronteriza y apoyar el retorno y readmisión de personas mauritanas en situación irregular.
- *Líbano*. El Pacto de 1.000 millones de euros, firmado el 2 de mayo de 2024, se orienta a fortalecer el control fronterizo y reducir el flujo migratorio hacia la UE.
- *Turquía*. El Acuerdo migratorio de marzo de 2016 establece la devolución de migrantes irregulares a Turquía y contempla un apoyo financiero de 6.000 millones de euros para gestionar la acogida de refugiados sirios.

Estos acuerdos reflejan el compromiso de la Unión Europea por promover una gestión integral, sostenible y cooperativa de la migración, complementando iniciativas de desarrollo socioeconómico y seguridad fronteriza

3.4. Las agencias

Diversas agencias de la Unión Europea, dotadas de personalidad jurídica propia, son responsables de gestionar y regular los ámbitos de migración, asilo y política de vecindad. Estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la aplicación eficaz de las políticas comunitarias, proporcionando apoyo técnico, operativo y estratégico a los Estados miembros para asegurar una gestión coherente y coordinada. Su acción abarca desde la supervisión y control de las fronteras hasta la implementación y supervisión de sistemas comunes de asilo, fortaleciendo así la capacidad de respuesta de la Unión frente a los desafíos migratorios contemporáneos.

Entre estas agencias destaca la Agencia de Asilo de la Unión Europea, que brinda asistencia a los Estados miembros en la aplicación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo, especialmente en contextos de presión migratoria elevada. Asimismo, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) coordina la cooperación

operativa en las fronteras exteriores, facilitando la gestión integrada y la colaboración entre países.

De igual importancia es la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos a Gran Escala en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), encargada de administrar plataformas tecnológicas clave para la seguridad, tales como el Sistema de Información Schengen (SIS) y el Sistema de Entrada/Salida (EES), que permiten el intercambio eficaz de información entre los Estados miembros.

Finalmente, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) juega un papel crucial en el seguimiento y promoción del respeto a los derechos humanos dentro de las políticas migratorias europeas, garantizando que estas se desarrollen conforme a los estándares fundamentales.

4. EL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

La adopción del Pacto Europeo de Migración y Asilo se inició con su presentación por parte de la Comisión Europea en diciembre de 2020, que incluyó un paquete de cinco propuestas legislativas para reformar el sistema migratorio y de asilo de la UE. Tras intensas negociaciones y desacuerdos entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo aprobó el Pacto el 10 de abril de 2024 con un paquete de diez textos legislativos que actualizan las normas europeas en materia de migración y asilo para reforzar la cooperación y la respuesta común ante situaciones de crisis.

Posteriormente, el Consejo de la Unión Europea adoptó formalmente el texto el 14 de mayo de 2024. El Pacto entró en vigor el 11 de junio de 2024, veinte días hábiles después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Desde entonces, los Estados miembros cuentan con un plazo de dos años, hasta el 12 de junio de 2026, para adaptar plenamente sus legislaciones nacionales al Plan de Ejecución Común presentado por la Comisión Europea.

Durante este período, la Comisión y las agencias europeas brindan asistencia técnica y financiera para apoyar a los Estados miembros en la implementación del Pacto, con el fin de lograr un sistema migratorio más sólido, eficiente y coordinado. Se espera

que esta reforma permita procedimientos de asilo más rápidos, mayor solidaridad entre países y una gestión más justa y eficiente de la migración en toda la Unión Europea.

El Pacto Europeo de Migración y Asilo representa un esfuerzo ambicioso por reformar y armonizar el sistema migratorio y de asilo en la Unión Europea. Su objetivo principal es fortalecer la confianza mutua mediante procedimientos de control fronterizo más eficaces, la mejora de los sistemas informáticos y la actualización normativa. Busca consolidar las fronteras exteriores del espacio Schengen a través de controles rigurosos y la gestión integrada, al tiempo que introduce vías legales para atraer talento y promueve la integración de las personas migrantes en las comunidades locales.

Además, el Pacto incluye medidas para combatir el tráfico ilícito de migrantes y ofrece apoyo a los países que acogen a refugiados, en un enfoque integral que combina seguridad, solidaridad y respeto a los derechos humanos. En suma, el Pacto pretende crear un sistema común de migración y asilo que sea eficaz, justo y sostenible a largo plazo, capaz de responder a las realidades y desafíos actuales de la movilidad humana en Europa.

Estos procedimientos aseguran una mayor responsabilidad y compromiso por parte de los Estados miembros. En primer lugar, se establece un control obligatorio previo a la entrada que incluye identificación biométrica, controles sanitarios y medidas de seguridad estrictas. En el ámbito del asilo, se prevé un procedimiento de retorno rápido y la aceleración de la toma de decisiones para agilizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional.

Entre las medidas destaca la mejora y ampliación de la base de datos Eurodac, que facilita el seguimiento eficaz de los retornos y los movimientos migratorios entre los Estados miembros. Legalmente, se garantiza la existencia de un mecanismo de supervisión independiente para velar por el respeto a los derechos fundamentales. Además, cada solicitud de asilo debe ser evaluada de manera individualizada, asegurando el acceso efectivo al derecho de asilo, la libertad personal, la protección de los derechos de la infancia y el derecho a la tutela judicial efectiva.

El Pacto Europeo de Migración y Asilo se fundamenta en principios clave como el respeto a los derechos humanos, la eficiencia de los procedimientos y la implementación de un sistema de “solidaridad flexible”. Este modelo permite a los

Estados miembros elegir entre diversas formas de contribuir a la gestión migratoria, tales como la reubicación de solicitantes de asilo, el patrocinio de retornos, así como el apoyo operativo o financiero.

No obstante, numerosas organizaciones de derechos humanos han advertido que esta “solidaridad flexible” puede derivar en una cooperación desigual, en la que los países de primera entrada, especialmente en el sur de Europa, continúen asumiendo una carga desproporcionada (CEAR, 2024; Oxfam Intermón, 2024). La crisis migratoria de 2015 evidenció las limitaciones del Sistema Europeo Común de Asilo, particularmente del Reglamento de Dublín III, que asignaba exclusivamente a estos países la responsabilidad de tramitar las solicitudes de asilo, generando tensiones y desequilibrios (Carrera y Colombi, 2024).

En respuesta a esta problemática, el Pacto pretende superar el estancamiento político que durante años impidió reformar el sistema común de asilo, proponiendo mecanismos para equilibrar la responsabilidad de los países de entrada con la solidaridad del resto de Estados miembros. Sin embargo, esta solidaridad se plantea bajo la modalidad flexible, permitiendo a los países elegir la forma de contribuir, lo cual ha sido criticado como una mercantilización de la solidaridad que no aborda el desequilibrio estructural entre Estados fronterizos y centrales.

En definitiva, aunque el Pacto representa un avance hacia una gobernanza migratoria común, persiste el reto de garantizar un reparto equitativo y justo de las responsabilidades entre los Estados miembros, manteniendo un compromiso sólido con la protección de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas migrantes y refugiadas.

Cabe destacar que el Pacto de Migración y Asilo solo se refiere a la inmigración llegada de modo irregular y a la parte que solicita asilo. Es decir, este Pacto no pretende abarcar problemas de demografía o mano de obra (González Enríquez, 2024). En el apartado 3.1. se especifica que las políticas migratorias siguen siendo competencias de los Estados Miembros.

El Pacto está compuesto por un conjunto de reformas legislativas que afectan a los cinco pilares del sistema europeo. Dos de los Reglamentos contaron con unanimidad, en

2022, tras años de negociaciones. El Reglamento sobre control tiene como objetivo establecer un control sobre la identidad de los ciudadanos de terceros países que pretendan entrar en el territorio comunitario. El control se llevará a cabo en un periodo de máximo siete días, a todas las personas que hayan cruzado la frontera por tierra, mar o aire; hayan sido rescatadas en operaciones en el mar; hayan sido encontradas en el territorio, aunque hayan evadido las fronteras (el plazo será entonces de tres días). El control incluirá la verificación de la identidad, reconocimientos médicos y exámenes, inspecciones de seguridad y registro en la base de datos de Eurodac. Tras este examen, se decidirá el asilo o el retorno de las personas afectadas.

Para gestionar el renovado sistema Eurodac se ha establecido el Reglamento (UE) 2024/1358. Esta base de datos biométrica contiene todas las huellas dactilares de solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular registrados en el territorio de la Unión Europea. Eurodac facilita la verificación de identidad de las personas solicitantes de asilo, permitiendo detectar si han sido registradas anteriormente y en qué país presentaron su solicitud. Esta actualización del sistema incorpora mejoras significativas en la personalización, la ampliación de la cobertura de la base de datos, así como en sus protocolos de seguridad y en el almacenamiento de los datos. Además, el reglamento establece nuevas disposiciones para la interoperabilidad con otros sistemas digitales de la UE y refuerza los mecanismos para garantizar la protección de datos personales conforme a los estándares europeos.

Además, las autoridades europeas utilizan el Sistema de Información Schengen (SIS) para compartir datos sobre personas u objetos buscados, el nuevo Sistema de Entradas y Salidas (SES) controlará electrónicamente los movimientos en las fronteras para reforzar la seguridad y prevenir estancias irregulares.

Seguidamente, otros tres reglamentos (Reglamento de Gestión de asilo y la migración, Reglamento sobre los Procedimientos del Asilo y el Reglamento para las situaciones de crisis) fueron aprobados en 2023, con la oposición de Polonia y Hungría. Como señala Carmen González Enríquez (2024), los tres reglamentos, interconectados, han suscitado numerosas demandas por parte de los países del sur de Europa quienes reclamaban mayor solidaridad europea, los del este que no quieren hacerse cargo de las peticiones de asilo y presiones y los países del norte que quieren aumentar el tiempo de

los solicitantes en los países de llegada (sur). Finalmente, acordaron 20 meses y 12 meses para los rescatados en el mar.

En definitiva, los tres últimos reglamentos mencionados guardan una relación directa con el Reglamento de Control, cuyo propósito es establecer un filtro de hasta 12 meses para detectar y dificultar la entrada de “falsos solicitantes de asilo” (González, 2024). Durante este período, los peticionarios pueden ser mantenidos en la frontera o en instalaciones específicas cercanas hasta que se adopte una decisión.

El procedimiento de cribado queda regulado en el Reglamento 2024/1356, que establece un control obligatorio con una duración máxima de cinco días. En este plazo se realiza un triaje que persigue agilizar la gestión de las fronteras mediante la verificación de identidad, los controles de salud y seguridad, y la incorporación de los datos en el sistema Eurodac. Concluida la evaluación, las personas pueden ser devueltas o, en caso favorable, remitidas al procedimiento formal de solicitud de asilo.

En el Reglamento sobre el Procedimiento de Asilo (2024/1348) se destacan varios aspectos relevantes. Uno de los más significativos es la introducción del procedimiento fronterizo obligatorio para aquellas personas que representen un riesgo para la seguridad, proporcionen información engañosa a las autoridades o provengan de países con bajas tasas de concesión de asilo. Asimismo, la Unión Europea obliga a los Estados miembros a contar con una capacidad adecuada para tramitar las solicitudes dentro de este marco, estableciendo a nivel comunitario una referencia de 30 000 plazas.

Otro elemento esencial es el sistema de priorización de solicitudes, que da preferencia a los casos con mayor probabilidad de retorno, a quienes planteen un riesgo y a los solicitantes adultos que carezcan de vínculos familiares. No obstante, el Consejo introduce ciertas excepciones, en particular a favor de los menores de edad.

En la redacción de este reglamento, el Consejo comunica el establecimiento de normas relativas a los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo, es decir, deberá garantizarse el cumplimiento de los derechos de los solicitantes, a través de entrevistas personales y derecho a la interpretación; derecho a asesoramiento jurídico gratuito para todos los solicitantes durante el procedimiento administrativo y el de recurso; por último, una mayor atención a las personas vulnerables como los menores no acompañados.

Dos artículos del Reglamento (UE) 2024/1348 incorporan como novedad la figura del “tercer país seguro”. El artículo 59 define este concepto al establecer que un país podrá ser considerado seguro siempre que: la vida o la libertad de los nacionales de terceros países no se vean amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política; no exista un riesgo real de sufrir daños graves en los términos del artículo 15 del Reglamento (UE) 2024/1347; se garantice la protección frente a la devolución conforme a la Convención de Ginebra y frente a la expulsión en caso de vulneración del derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes previstos en el Derecho internacional; y exista, además, la posibilidad de solicitar y, en su caso, obtener la protección efectiva contemplada en el artículo 57.

Este precepto, habilita a los Estados miembros a denegar una solicitud de asilo cuando consideren que el solicitante puede ser trasladado a un tercer país seguro. Complementariamente, el artículo 60 regula el procedimiento para la designación de dichos países a nivel de la Unión Europea, lo que permite establecer una base jurídica común en esta materia.

El Reglamento sobre la Gestión del Asilo (2024/1351) establece un sistema de solidaridad que la Unión Europea ha defendido como uno de los objetivos centrales del Pacto. Este instrumento normativo responde a la necesidad de reformar el sistema de Dublín, cuya aplicación había evidenciado limitaciones por la escasa implicación de algunos Estados miembros en la tramitación de solicitudes de asilo. El nuevo marco busca, por tanto, un reparto más justo y equilibrado de responsabilidades.

Entre las modificaciones más relevantes destacan las siguientes: los solicitantes de asilo deberán presentar su solicitud en el Estado miembro de primera entrada, salvo que concurren circunstancias específicas, como la presencia de un familiar en otro Estado miembro, en cuyo caso este último asumirá la responsabilidad de examinar la solicitud; de igual modo, cuando el solicitante posea un título expedido por un Estado miembro, dicho país será competente para evaluar la petición de protección internacional; además, se refuerzan los criterios dirigidos a facilitar la reagrupación familiar de los solicitantes.

Por otra parte, el Reglamento configura un marco común de estrategias nacionales destinado a garantizar la capacidad de los Estados miembros para gestionar de manera

eficaz los sistemas de asilo y migración. Asimismo, introduce disposiciones específicas para prevenir los abusos y limitar los denominados desplazamientos secundarios.

Como señala González (2024), la solidaridad es obligatoria, pero mantiene un carácter flexible. Cada Estado miembro puede optar por distintas vías de cumplimiento: aceptar la cuota proporcional de solicitantes de asilo asignada anualmente, abonar una cantidad de 20.000 euros por cada solicitante no acogido, o bien contribuir financieramente a proyectos de gestión migratoria en los países de origen.

Otro Reglamento del Pacto es el de respuesta ante situaciones de crisis migratoria y de fuerza mayor (2024/1359). Este reglamento establece una serie de normas de procedimiento y la activación rápida de mecanismos de solidaridad para consensuar una respuesta ante situaciones como la crisis migratoria de 2015. De nuevo, este reglamento aplica el principio de solidaridad. Las situaciones de excepción podrían ser: la llegada masiva de refugiados a uno o más países; la instrumentalización de migrantes con el fin de sobrecargar o desestabilizar un Estado miembro; y las situaciones de fuerza mayor. El Consejo será el encargado de autorizar estas medidas excepcionales y de apoyo. Las medidas tendrán una duración de 3 a 12 meses, y la Comisión adoptará una Decisión de ejecución.

El principio de solidaridad se aplicará, según el Reglamento, si un Estado miembro solicita ayuda a otros países. Entre las contribuciones acordadas estarían: la reubicación de los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional, contribuciones financieras, también en terceros países y otras medidas como la dotación de personal. En situaciones de crisis, si la reubicación no cubre todas las necesidades, un Estado miembro puede verse obligado a asumir más responsabilidad en la gestión de solicitudes de asilo, pero podrá recuperar esa contribución extra más adelante, mientras que un coordinador de la UE apoya esta solidaridad y fomenta la preparación conjunta.

El Reglamento 2024/1350 establece un Marco de Reasentamiento de la Unión que prevea ofrecer vías legales y seguras para reducir el riesgo de llegadas irregulares a largo plazo. Además de establecer normas comunes para el reasentamiento y la admisión humanitaria y apoyar a los países ajenos a la UE que acogen. El Reglamento establece un plan bienal de reasentamiento y admisión humanitaria de la UE que incluye el número

máximo de personas que se admitirán, la proporción de participación de los Estados miembros y las prioridades geográficas generales.

Por otra parte, el Reglamento sobre la calificación de protección internacional (2024/1347), redacta las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional. El objetivo es que todos los países utilicen los mismos criterios de identificación.

En cuanto al Reglamento de procedimiento de retorno en frontera (2024/1349). Este nuevo Reglamento marca las pautas para la expulsión de ciudadanos de terceros países cuya solicitud de asilo haya sido rechazada. Tiene como objetivo principal, agilizar este proceso respetando los derechos fundamentales.

Por último, el Pacto contiene el Reglamento de coherencia legislativa (2024/1352) que busca garantizar la adaptabilidad de los marcos jurídicos existentes para que las autoridades de triaje tengan acceso a los antecedentes penales y al Registro Común de Datos de Identidad.

La Directiva sobre las condiciones de acogida (2024/1346) modifica la Directiva 2013/33/UE. Esta única directiva del Pacto intenta armonizar las condiciones de acogida para contribuir a un mejor trato y reparto más equitativo de los solicitantes. Esta enfatiza la necesidad de refuerzo del Sistema Europeo Común de Asilo, incluyendo la determinación del Estado miembro responsable de examinar las solicitudes, el refuerzo del sistema Eurodac y un mandato reforzado para la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

5. CASO DE ITALIA. UN PRECEDENTE COMO EJEMPLO DE APLICACIÓN

5.1. El Acuerdo entre Albania e Italia

En noviembre de 2023, Italia cerró un memorándum³ con Albania como anticipación al Pacto Europeo de Migración y Asilo. Este acuerdo se aplicaría solo a personas interceptadas en el mar por parte de las autoridades italianas. Dos zonas del norte de Albania, los puertos de Shëngjin y Gjader, serán utilizados para recibir a los refugiados y tratar las demandas de asilo.

Este acuerdo plantea diversos interrogantes en el ámbito del Derecho de la Unión Europea. Aunque los centros se ubiquen en territorio albanés, estarán sometidos a la legislación italiana, lo que implica la aplicación tanto del Derecho europeo como del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Diversas organizaciones, como Migreurop (2024), han señalado que Italia no puede eludir sus obligaciones internacionales simplemente externalizando la tramitación de solicitudes fuera de sus fronteras. En este contexto, el principio de no devolución, consagrado en la Convención de Ginebra, continuaría siendo plenamente exigible.

En relación con el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, el acuerdo parece ir en contra de varios de sus pilares básicos, como la solidaridad entre los países europeos y el reparto equitativo de deberes. El Pacto plantea precisamente una mayor sintonía entre los trámites de asilo y el sistema común, sin embargo, mecanismos individuales, como italiano, podrían suponer una fragmentación de las normas y las operativas. Amnistía Internacional (2023) recuerda que Italia ya fue condenada por violar el principio de no devolución.

La Comisión Europea, aunque no ha avalado expresamente el acuerdo, ha mostrado una postura ambigua. Bruselas declaró que evaluaría su conformidad con el

³ Véase la traducción del Protocolo en inglés. Disponible en: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2023/11/Protocol-between-the-Government-of-the-Italian-Republic-and-the-Council-of-Minister-of-the-Albanian-Republic-1-1.pdf>

derecho europeo sin adoptar una posición clara (Euractiv, 2023). En cambio, organizaciones como CEAR (2022) y Amnistía Internacional (2023) han emitido duras críticas, alertando de un posible incumplimiento del derecho de asilo. Además, Amnistía Internacional (2023) remarca el artículo 78.1 del TFUE, en el que aparece explícito el principio de no devolución como un principio básico.

Desde una perspectiva estratégica, este acuerdo también supone interrogantes sobre la instrumentalización de los países candidatos como Albania. La externalización de políticas migratorias a estos países podría generar relaciones de dependencia asimétrica, condicionar sus procesos de adhesión y socavar sus propios estándares democráticos y de protección de derechos.

En conclusión, el acuerdo Italia-Albania constituye una alerta temprana sobre los riesgos de desviarse del enfoque común europeo. Aunque busca ofrecer soluciones operativas a la gestión migratoria, lo hace a costa de la coherencia normativa, la equidad en la responsabilidad y la protección de los derechos fundamentales, pilares esenciales para un liderazgo europeo legítimo en materia de migración y asilo.

5.2. Evaluación crítica: ¿Actúa Italia conforme a sus principios de buen gobierno y transparencia?

Para analizar si la Unión Europea actúa siguiendo los principios de Buen Gobierno es necesario un análisis del Pacto entre Italia y Albania como previa actuación del Nuevo Pacto de Migración y Asilo que aún no ha sido aplicado. Sin embargo, el Acuerdo entre Italia y Albania se interpreta como un ejemplo previo de lo que podría representar el Nuevo Pacto en la práctica. Por tanto, el acuerdo de Italia y Albania es un adelanto de lo que significa este nuevo acuerdo y cómo afectará a los “terceros países”. Para responder si Italia actúa conforme a los principios de buen gobierno y transparencia, debemos analizar los cinco fundamentales recogido en el Libro Blanco de la Unión Europea.

El primer principio analizado es el principio de apertura o de transparencia informativa que establece que las decisiones y todos los acuerdos realizados por las instituciones deben ser accesibles al público. La red Migreurop (2024) habló “de la opacidad y del secreto” que rodeó la firma del acuerdo. Aunque el documento es público

desde el día siguiente de su firma (incluso en inglés), muchos detalles quedaron sin implementarse. La organización no gubernamental denuncia que las modalidades exactas de los procedimientos previos de solicitudes de asilo, su jurisdicción y las garantías no fueron explicadas. Además, aunque la Comisión fue informada con anterioridad, la institución tuvo que solicitar información “detallada”, ya que la UE encontró algunas lagunas informativas.

Por otra parte, la reacción de la sociedad civil y medios especializados fue inmediata: organizaciones humanitarias de rescate en el Mediterráneo calificaron el acuerdo entre Italia y Albania como un “ataque al derecho de asilo”, alertando sobre su peligrosidad. Organizaciones como Amnistía Internacional lo tildaron de “ilegal e inviable”, instando a cancelarlo por contravenir obligaciones internacionales de derechos humanos. Del mismo modo, la red Migreurop (2024) emitió un comunicado condenando la externalización del asilo que representa este acuerdo piloto, en línea con sus reiteradas denuncias a la tendencia europea de trasladar fuera de la UE la gestión de migrantes y refugiados. También medios especializados como Euractiv (2023) y Euronews (2023) dieron amplia cobertura crítica al tema, destacando la controversia que generó el acuerdo en la opinión pública y entre expertos.

Desde el principio tuvo una transparencia limitada y fue solo gracias a las organizaciones no gubernamentales o a la presión de la propia Unión Europea cuando Italia dio más detalles de la implementación de este acuerdo. Por tanto, el principio de apertura fue vulnerado al principio de la firma del acuerdo.

De la misma manera, el principio de participación pretende involucrar a los órganos representativos y, sobre todo, a la sociedad civil en la formulación de políticas. En este caso, como sostiene Migreurop (2024), el acuerdo entre Italia y Albania fue firmado sin un debate parlamentario previo ni consultas públicas. Es más, el parlamento italiano no fue consultado antes de la firma (Euractiv, 2023). La justificación fue que era una iniciativa del poder ejecutivo, es decir, la Primera ministra Meloni, en coordinación con el gobierno albanés. El acuerdo no dio oportunidad a los actores afectados, legisladores u ONGs a deliberar y examinar el acuerdo. Migreurop denuncia que, pese a que el memorando de entendimiento fue firmado oficialmente a finales de enero de 2024, el contenido ya había sido acordado en 2023. Entonces, difícilmente puede considerarse una participación real de la ciudadanía en la política migratoria de un país cuando el diseño

fundamental ya estaba cerrado. Además, en Albania tampoco hubo un proceso participativo amplio, el Tribunal Constitucional albanés aprobó el acuerdo en enero de 2024 para permitir la ratificación parlamentaria (Migreurop, 2024). Por tanto, ocurrió lo mismo que con el parlamento italiano, la ratificación fue previa a cualquier posibilidad de intervención parlamentaria.

Por otro lado, según los artículos 3 y 6 del TFUE, la migración no es competencia exclusiva de la UE. Por tanto, al tratarse de un acuerdo bilateral externo, las instituciones europeas quedan al margen de la negociación. La Comisión fue informada a última hora y adoptó un rol de observador. Amnistía Internacional (2024), denunció que la evaluación jurídica preliminar de la Comisión sobre el acuerdo no fue compartida por el Parlamento Europeo, privando a los eurodiputados de opinión en la política migratoria. Además, la comisaria de Asuntos de Interior afirmaba que el acuerdo no cumplía con el Derecho Europeo porque funcionaba “fuera del Derecho Europeo” (Euronews, 16.11.2023).

En definitiva, el principio de participación defiende la consulta a nivel local, nacional o europeo y a la sociedad civil. Sin embargo, pese a su posterior ratificación, el acuerdo se concibió sin previa consulta, casi un año después los respectivos parlamentos manifestaron su oposición, pero no cambió nada. Es decir, no se cumplió lo acordado en el Tratado, no hubo participación ciudadana en las negociaciones ni deliberación. No hubo un debate parlamentario previo, la Unión Europea no pudo ratificar el acuerdo y, en resumen, la ciudadanía italiana o albanesa no pudo incidir en la orientación u opinión de un acuerdo que afecta a los derechos fundamentales de un grupo de personas.

El principio de responsabilidad compete a la definición clara de quien asume la responsabilidad legal de las decisiones. El acuerdo establece que Italia seguirá a cargo de los procedimientos, aunque ocurran fuera de su territorio: los centros previstos en Albania estarían bajo autoridad italiana, operados por personal italiano, con un estatus de extraterritorialidad otorgado por el propio memorando. Aunque físicamente todo se desarrolla en suelo albanés, Italia pretendía extender su jurisdicción a esos centros, es decir, las solicitudes de asilo se tramitan bajo la ley italiana y no bajo la ley albanesa. De esta manera, la comisaria europea de Interior, Ylva Johansson, explica que la idea es aplicar las mismas reglas que en territorio italiano, "las personas deberían ser examinadas bajo la ley italiana por autoridades italianas". En caso de aprobación de la solicitud de

asilo, las personas serían trasladadas a Italia y en casa de denegación, devueltas al país de origen.

No obstante, hay una controversia, como denuncia Amnistía Internacional, ya que Italia traslada a las personas solicitantes de asilo fuera del territorio para diluir de facto la capacidad de supervisión judicial y el acceso a recursos legales, pero sostiene que las personas retenidas en Albania “seguirían bajo jurisdicción italiana”. Por tanto, hay una ambigüedad que fue resaltada por la comisaría Johansson ya que el Derecho de la UE no puede ser aplicado fuera de la UE. Ella misma reconoció que el acuerdo no violaría el derecho de la UE porque está “fuera” de la legislación de la UE. En definitiva, Italia ha creado una situación muy compleja porque se ajusta a la legislación italiana, que sigue la europea, pero coloca fuera del territorio europeo a los solicitantes, reduciendo potencialmente el principio de responsabilidad y, sobre todo, la capacidad de las autoridades de rendir cuentas.

Legalmente, Italia ha encontrado la manera de ser responsable de cada solicitante de asilo que es enviado a Albania. Sin embargo, la legalidad europea puede verse afectada cuando los solicitantes se encuentran fuera del territorio europeo. La red Migreurop (2024) recuerda lo que expresó la Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, esta dijo que para que el sistema sea fiable y respetuoso con los derechos humanos, es indispensable que la demanda sea examinada en el territorio de los Estados miembros. Además, insiste en la cantidad de ambigüedades jurídicas.

En cambio, la Comisión Europa fue muy benevolente con el acuerdo, limitándose a insistir que cualquier cooperación con terceros países debe respetar plenamente el derecho internacional vigente (Swissinfo, 2025). Pero no ha sido puesta en marcha ninguna vigilancia concreta. En definitiva, este acuerdo pone en riesgo la correcta aplicación del Derecho de la UE y expresa una falta de responsabilidad italiana, si ocurren violaciones de derechos.

Como cuarto principio, tenemos el de eficacia. Este se refiere a si una política logra sus objetivos de forma viable y eficiente. En este caso, debemos cuestionar si la externalización de la gestión de ciertos solicitantes de asilo a un territorio fuera de la Unión Europea soluciona la problemática y, en definitiva, es eficaz.

El protocolo preveía iniciar operaciones en primavera de 2024, pero diversos fallos de la justicia italiana interfirieron. En octubre de 2024, Italia llegó a transferir un primer grupo de 16 migrantes (hombres de Egipto y Bangladés) hacia Albania, seleccionados por no ser “vulnerables” y haber sido rescatados en alta mar (Euronews, 16.10.2024). Sin embargo, los tribunales en Roma bloquearon estas detenciones extraterritoriales casi de inmediato. El 18 de octubre de 2024, un juez del departamento de inmigración del Tribunal de Roma negó validar la retención de 12 migrantes en Albania, dictaminando que el internamiento en dichos centros era ilegal (Euronews, 18.10.2024). A mediados de noviembre, la justicia italiana volvió a suspender la detención de otros siete migrantes trasladados al centro de Albania, abalados por la legislación europea (Euronews, 11.11.2024). En suma, en dos ocasiones consecutivas en cuestión de un mes, los jueces italianos frenaron la aplicación del acuerdo. Estas resoluciones judiciales han mantenido paralizado el proyecto.

Debido a la paralización de los traslados, el Gobierno de Meloni desarrolló un cambio normativo para redefinir el uso de los centros en Albania. El gobierno italiano quiere renombrarlos como centros de repatriación, por tanto, trasladarían a los migrantes que ya se encuentran en Italia, incluidos los que ya han sido dictaminados y deben ser expulsado (RTVE, 2025).

Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha fallado a favor de un tribunal italiano que cuestionó la designación de Bangladesh por parte del Gobierno como "país de origen seguro", una etiqueta que permite la deportación y detención de solicitantes de asilo mientras se revisa su solicitud. La sentencia enfatizó que estas designaciones deben permitir la revisión judicial y estar respaldadas por pruebas claras y accesibles. Un país no puede ser etiquetado como "seguro", según la sentencia, si no lo es para grupos vulnerables específicos.

En definitiva, la respuesta a si se cumple el principio de eficacia es contundente: la construcción de los centros contó con una financiación de casi 800 millones de euros, sin embargo, las instalaciones aún no han recibido a un solo migrante. Esto evidencia que el acuerdo original no contaba con el respaldo jurídico necesario y que su aplicación se ha visto gravemente afectada por la falta de eficacia en su ejecución.

Por último, el Libro Blanco presenta el principio de coherencia que defiende la buena aplicación de los principios y normas establecidos. Desde el punto de vista normativo observamos algunas dudas en la compatibilidad del acuerdo con el marco jurídico de la UE y los valores.

Tras un análisis, el acuerdo envía a las personas rescatadas en el mediterráneo al territorio albanés, por tanto, fuera de la Unión Europea. Las personas migrantes solicitarían el asilo desde un país fuera de la Unión Europea, por tanto, la UE no garantizaría que se cumpliesen las mismas garantías. Italia ya fue condenado con el caso Hirsi Jamaa por el Tribunal de Derechos Humanos por devolver a personas interceptadas en el mar, según denunció Amnistía Internacional (2023). El derecho a solicitar asilo está reconocido en el artículo 18 de La Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Unión Europea, 2012) y prohíbe las expulsiones colectivas o la devolución a lugares donde la persona pueda sufrir persecución, artículo 19. Por tanto, este acuerdo podría estar vulnerando el principio de no devolución.

Las personas son mantenidas en Albania, fuera del espacio jurídico de la UE. Si todos los países comienzan a hacer esto y los países derivan las solicitudes a terceros países considerados “seguros”, existe el riesgo de crear una desigualdad de condiciones entre los solicitantes dentro de la Unión y los que los hacen “extraterritorialmente”.

De la misma manera, el acuerdo establece que los migrantes enviados a Albania no podrán salir de los centros durante la tramitación de las solicitudes, el apartado 6 del artículo 6 del Memorándum de Entendimiento (2023) dice lo siguiente:

Le competenti autorità italiane adottano le misure necessarie al fine di assicurare la permanenza dei migranti all'interno delle Aree, impedendo la loro uscita non autorizzata nel territorio della Repubblica d'Albania, sia durante il perfezionamento delle procedure amministrative che al termine delle stesse, indipendentemente dall'esito finale.

En definitiva, sostiene que las autoridades italianas están obligadas a adoptar medidas para impedir que los migrantes abandonen los centros en Albania. Lo cual Amnistía Internacional (2024) ha denunciado en un informe lo cual pone en riesgo la violación del derecho a la libertad.

En síntesis, el acuerdo entre Italia y Albania no sigue el principio de coherencia ya que no garantiza que se cumplan derechos europeos como el derecho al asilo o la garantía de no devolución.

En conclusión, el acuerdo migratorio como primera aproximación de lo que será el Nuevo Pacto migratorio de la UE vulnera de manera sistemática los cinco principios de Buen Gobierno establecidos en el Libro Blanco de la Unión Europea (Comisión Europea, 2001). Desde su firma, el acuerdo carece de transparencia y de apertura informativa. La primera ministra Meloni firmó el acuerdo apoyándose en su poder ejecutivo sin crear un debate parlamentario o consultar a la sociedad civil del mismo. Todo esto pone en riesgo la legitimidad democrática, al igual que la ambigüedad jurídica que gira en torno a la responsabilidad italiana aplicada fuera del territorio de la unión, plantea dudas sobre la rendición de cuentas. El acuerdo ha demostrado su ineficiencia al estar paralizado debido a las decisiones judiciales y sin lograr sus objetivos pese a su inversión millonaria. Todo esto permite afirmar que está lejos de representar una buena gobernanza para la UE y, más aún, constituye un precedente preocupante para el respeto del Estado de Derecho en la gestión migratoria europea.

Tabla 1. Resumen de los principios analizados. Elaboración propia

Principios de Buen Gobierno	Definición	Memorándum Italia - Albania	Conclusión
Apertura / Transparencia informativa	Decisiones comprensibles y accesibles al público	Mucha opacidad Detalles no públicos Comisión tuvo que pedir más información	No se cumple: no hubo transparencia desde el principio de la presentación
Participación	Inclusión de la sociedad civil y órganos representativos en las políticas	No hubo debate parlamentario hasta después de la firma, ni en Italia ni en Albania. La sociedad civil no fue consultada.	No se cumple: ausencia de deliberación democrática
Responsabilidad	Claridad sobre quién toma las decisiones y aplicación coherente de la responsabilidad	Ambigüedad legal ya que Italia pretende aplicar el derecho de la unión en un territorio fuera de la misma.	Ambigüedad ya que Italia asume la responsabilidad formal pero la ejecución extraterritorial lo debilita
Eficacia	Logro de objetivos mediante políticas viables y eficientes	Proyecto paralizado por los tribunales. Solo hubo un traslado de 16 personas	No se cumple: no se han hecho uso de las instalaciones
Coherencia	Políticas que respeten los valores y normas establecidos	Acuerdo externaliza el asilo, contradiciendo el principio de no devolución y garantías jurídicas.	No se cumple: entra en conflicto con el derecho al asilo.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo ha permitido concluir que la externalización de la política migratoria de la Unión Europea puede entrar en conflicto con los principios de buen gobierno de la Unión Europea, definidos en el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea. El caso de estudio sobre el memorándum, firmado en noviembre de 2023, entre Italia y Albania, demuestra que la manera de externalizar las fronteras cuestiona los valores fundamentales de la UE, como la transparencia, la participación democrática, la responsabilidad institucional, la eficacia y la coherencia. Además, el uso de declaraciones contradictorias y la falta de comunicación sobre el alcance jurídico del acuerdo muestran la vulneración del principio de verdad informativa, debilitando la legitimidad democrática y la confianza en las instituciones.

La ausencia de debate parlamentario previo y la falta de consulta pública incumplen los principios consagrados en los artículos 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea, que garantizan la transparencia y la libertad de intercambio público de opiniones. Asimismo, el TFUE establece los requisitos esenciales para el buen funcionamiento del gobierno de la Unión, incluyendo la obligación de transparencia por parte de sus instituciones, órganos y organismos. El Derecho comunitario protege el derecho de los ciudadanos a participar activamente en los procesos y a acceder a la información producida por las instituciones europeas, pilares fundamentales para una gobernanza democrática y legítima.

El Nuevo Pacto de Migración y Asilo, que entrará en vigor en 2026, puede continuar con la lógica de la cooperación reforzada con terceros países, los procedimientos de control y asilo, y la implementación de mecanismos de retorno acelerado. Todos estos elementos ponen sobre la mesa la priorización de la externalización de las fronteras europeas antes que la protección de los derechos humanos y el cumplimiento del principio de no devolución.

El principio de solidaridad fue uno de los pilares fundamentales para desarrollar el Nuevo Pacto, con el objetivo principal de repartir de forma equitativa la responsabilidad de los Estados en materia de migración y asilo. No obstante, debido la norma de unanimidad en el Consejo, su aplicación es complicada por la falta de voluntad de algunos Estados miembros. Todo esto, ha favorecido la actuación de los Estados de forma

autónoma con acuerdos bilaterales con terceros países. Aunque, estas acciones son tomadas debido al artículo 78.3 del TFUE, que permite la adopción de medidas provisionales en situaciones de emergencia. Si todos los Estados miembros de la Unión Europea actúan de forma individual, es difícil que se realice una política migratoria común y que cumpla con el principio de solidaridad.

El trabajo concluye que, sin un compromiso de cumplimiento de los cinco principios fundamentales de buen gobierno, la Unión Europea puede debilitar su legitimidad como actor normativo. La acción exterior de la UE, y en particular la política migratoria, no puede desarrollarse al margen. De lo contrario, las decisiones pueden perder eficacia y provocar una fragmentación.

Así pues, es necesario que las futuras políticas migratorias, especialmente en contextos de cooperación con terceros países, se garanticen los principios de transparencia, la participación pública y parlamentaria, la rendición de cuentas y la aplicación coherente del derecho de la UE. Solo así, la Unión Europea puede afrontar los retos migratorios futuros de una manera legítima, ética y eficaz.

7. REFERENCIAS

7.1. Normativa

Comisión Europea. (2001). *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

Comisión Europea. (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* (COM(2011) 743 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0743&qid=1757674285894>

Comisión Europea. (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración* (COM(2015) 240 final). Comisión Europea.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

Comisión Europea. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Pacto sobre Migración y Asilo*. COM(2020) 609 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

Comisión Europea. (2023). *Comunicación sobre la movilidad de habilidades y talento (Skills and Talent Mobility Package)*.

https://commission.europa.eu/publications/legal-documents-skills-and-talent-mobility-package_en

Comisión Europea. (2023). *Memorando de Entendimiento entre la Unión Europea y Túnez sobre una asociación estratégica y global basada en cinco pilares: estabilidad macroeconómica, comercio e inversión, transición verde, contactos interpersonales y migración*.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-002799_ES.html

Comisión Europea. (2024). *Paquete de ayuda financiera de 1.000 millones de euros para Líbano para el periodo 2024-2027, anunciado el 2 de mayo de 2024*.

<https://www.elmundo.es/internacional/2024/05/02/663395c3fc6c83310f8b45b4.html>

Consejo de Europa. (1950). *Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Estrasburgo, 4 de noviembre de 1950.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>

Consejo de Europa. (1963). *Protocolo n° 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, Estrasburgo, 16 de septiembre de 1963.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/46>

Consejo de la Unión Europea. (2001). *Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas* (DO L 212, 7.8.2001, pp. 12-23).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055>

Consejo de la Unión Europea. (2002). *Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares* (DO L 328, 5.12.2002, pp. 17-18).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0090>

Consejo de la Unión Europea. (2024). *Decisión (UE) 2024/1144, de 12 de abril de 2024, por la que se concede una ayuda macrofinanciera a corto plazo a la República Árabe de Egipto* (DO L 304, 15.4.2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024D1144>

Consejo Europeo y Turquía. (2016). *Declaración conjunta de 18 de marzo de 2016 sobre la reducción de la migración irregular y fortalecimiento de la cooperación en materia de refugiados*. [https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eu-turkey-agreement-on-the-readmission-of-persons-residing-without-](https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eu-turkey-agreement-on-the-readmission-of-persons-residing-without-authorisation.html)

[authorisation.html](https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eu-turkey-agreement-on-the-readmission-of-persons-residing-without-authorisation.html)

Governo della Repubblica Italiana & Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania. (2023). *Protocollo d'intesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica d'Albania, firmato il 6 novembre 2023*. [Protocolo de entendimiento].

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2008). *Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, sobre 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, pp. 98-107). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2009). *Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular* (DO L 168, 30.6.2009, pp. 24-32). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2010). *Reglamento (UE) n° 439/2010, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo* (DO L 132, 29.5.2010). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0439>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013). *Reglamento (UE) n° 604/2013, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida* (DO L 180, 29.6.2013, pp. 31-59). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2021). *Directiva (UE) 2021/1883 sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo* (DO L 382, 28.10.2021, pp. 1-38). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021L1883>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Directiva (UE) 2024/1346, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional* (DO L 1346, 22.5.2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1346>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1347, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo* (DO L 1347, 22.5.2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1347>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1348, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE* (DO L 1348, 22.5.2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1348>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1349, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148* (DO L 1349, 22.5.2024).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1349>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1350, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147* (DO L 1350, 22.5.2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1350>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1352, de 14 de mayo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 para garantizar la coherencia legislativa en el ámbito de la gestión de asilo y migración* (DO L 1352, 22.5.2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1352>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1356, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817* (DO L 1356, 22.5.2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1356>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1359, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147* (DO L 1359, 22.5.2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1359>

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Unión Europea. (2012). *Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (versión consolidada)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

Unión Europea. (2020). *Emergency Trust Fund for Africa*. https://trust-fund-for-africa.europa.eu/homepage_en

Unión Europea y Mauritania. (2024). *Declaración conjunta sobre cooperación en migración, movilidad y desarrollo, firmada en Nuakhot el 7 de marzo de 2024*.
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2025/160725-Declaracion-Conjunta-Mauritania-Espana-ES.pdf>

7.2. Bibliografía

Amnistía Internacional. (2023). *Italia: El acuerdo migratorio con Albania es ilegal y socava el derecho de asilo*.
<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/01/italy-mps-should-reject-unworkable-harmful-and-unlawful-migration-deal-with-albania/>

Amnistía Internacional. (2024, enero). *The Italy-Albania Agreement on Migration: Preliminary legal analysis*.
<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/01/EUR3075872024ENGLISH.pdf>

Carrera, S. & Colombi, D. (2024). *Irregularising Human Mobility: EU Migration Policies and the New Pact*. CEPS Liberty & Security in Europe series.
<https://www.ceps.eu/ceps-publications/irregularising-human-mobility/>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2022). *Informe 2022: Las personas refugiadas en España y Europa*.
<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Anual-2022.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2024, enero). *Pacto Europeo de Migración y Asilo: retos y amenazas*.
<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>

European Parliament, Directorate-General for External Policies. (2016). *Good governance in EU external relations: What role for development policy in a changing international context?* Policy Department, Directorate-General for External Policies.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf)

Fiott, D., & Theodosopoulos, V. (2020). *Yearbook of European Security 2020*. European Union Institute for Security Studies.

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_2020.pdf

Floridi, L. (2011). *The Philosophy of Information*. Oxford University Press.

<https://academic.oup.com/book/32518>

Galetta, D.-U. (2018). Transparencia y buen gobierno. Evaluación y propuestas a partir de la experiencia en la Unión Europea e Italia. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, (27), 131-148.

<https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000218>

González, C. (2024). *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea: contexto, desafíos y limitaciones*. Real Instituto Elcano.

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>

Migreurop. (2024, febrero 12). *Protocole d'accord Italie/Albanie sur les migrations : coopération transfrontière contraire au droit international*.

<https://migreurop.org/article3230.html>

Oxfam Intermón. (2024). *Impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: análisis jurídico y político*. <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/impacto-pacto-europeo-migracion-asilo.pdf>

7.3. Prensa

Euractiv. (2023, 7 noviembre). *Accord migratoire Italie-Albanie : l'UE se montre prudente.* <http://www.gisti.org/spip.php?article7183>

Euronews. (2023, noviembre 6). *Italy-Albania migration deal must comply with EU and international law, says Brussels.* <https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/07/italy-albania-migration-deal-must-comply-with-eu-and-international-law-says-brussels>

Euronews (2023, noviembre 16). *El acuerdo migratorio entre Italia y Albania queda "fuera" de la legislación de la UE, según la comisaria Ylva Johansson.* <https://es.euronews.com/my-europe/2023/11/16/el-acuerdo-migratorio-entre-italia-y-albania-queda-fuera-de-la-legislacion-de-la-ue-segun->

Euronews. (2024, febrero 13). *The Italy-Albania migration deal is costly, cruel and counterproductive.* <https://www.euronews.com/2024/02/14/the-italy-albania-migration-deal-is-costly-cruel-and-counterproductive>

Euronews. (2024, septiembre 18). *Prime Minister Rama insists Albania migrant deal 'exclusive' to Italy as more countries eye scheme.* <https://www.euronews.com/my-europe/2024/09/19/prime-minister-rama-insists-albania-migrant-deal-exclusive-to-italy-as-more-countries-eye->

Euronews (2024, Octubre 10). *Llega a Albania el primer barco italiano con 16 inmigrantes a bordo.* <https://es.euronews.com/2024/10/16/llega-a-albania-el-primer-barco-italiano-con-16-inmigrantes-a-bordo>

Euronews (2024, Octubre 18). *Un tribunal ordena la vuelta de los inmigrantes enviados a Albania, pero Meloni insiste en su plan.* <https://es.euronews.com/my-europe/2024/10/18/un-tribunal-ordena-la-vuelta-de-los-migrantes-enviados-a-albania-meloni-insiste-en-su-plan>

Euronews (2024, Noviembre 11). *La Justicia de Roma vuelve a suspender el envío de inmigrantes de Italia a un centro de Albania.*

<https://es.euronews.com/2024/11/11/la-justicia-de-roma-vuelve-a-suspender-el-envio-de-inmigrantes-de-italia-a-un-centro-de-al>

Euronews (2025, marzo 29). *Italia: El Gobierno de Meloni reactiva sus centros para inmigrantes en Albania.*

<https://es.euronews.com/my-europe/2025/03/29/italia-el-gobierno-de-meloni-reactiva-sus-centros-para-inmigrantes-en-albania>

Euronews (2025, agosto 1). *El Tribunal de la UE reprende a Italia por el traslado de inmigrantes a Albania.*

<https://es.euronews.com/my-europe/2025/08/01/el-tribunal-de-la-ue-reprende-a-italia-por-el-traslado-de-inmigrantes-a-albania>

RTVE (2025, marzo 28). *Italia reactiva sus centros para inmigrantes en Albania y enviará allí a los irregulares presentes en el país.*

<https://www.rtve.es/noticias/20250328/italia-reactiva-centros-para-inmigrantes-albania-enviara-alli-a-irregulares-presentes-pais/16511905.shtml>

SWI swissinfo.ch. (2025, 19 de mayo). *Bruselas propone cambios en concepto de “país seguro” para facilitar devolución migrantes.*

<https://www.swissinfo.ch/spa/bruselas-propone-cambios-en-concepto-de-pa%C3%ADs-seguro-para-facilitar-devoluci%C3%B3n-migrantes/89353453>

