

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

**EL PROTOCOLO ITALIA-ALBANIA Y SU COMPATIBILIDAD CON LAS
REFORMAS NORMATIVAS COMUNITARIAS DEL AÑO 2024**

Autora: Eva Campos Guerra

Tutora: Prof^a. Dra. Raquel Regueiro Dubra

Departamento: Derecho Internacional, Derecho Eclesiástico y Filosofía del Derecho

Curso académico 2024-2025

Convocatoria ordinaria

Calificación obtenida: 10 (Matrícula de Honor)

A mis abuelos.

RESUMEN

El presente trabajo pretende determinar la posible compatibilidad existente entre el denominado Protocolo Italia-Albania y el conjunto de reformas normativas comunitarias en materia de migración y asilo publicadas en el año 2024. Para ello, se atenderá principalmente a lo recogido en la normativa y jurisprudencia, tanto comunitaria como italiana. Realizando así, un análisis primordialmente enfocado a lo dispuesto en los distintos marcos jurídicos y abordar, desde esa perspectiva, la cuestión suscitada.

PALABRAS CLAVE

Migración, Asilo, Unión Europea, Protocolo Italia-Albania, Compatibilidad, Migrante, Solicitante de asilo, Reformas normativas, Política migratoria, Estados Miembros, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Cuestión prejudicial, Sistema de Dublín, Dublín III, Agencia de asilo, FRONTEX, Directiva 2013/32/EU, Directiva 2013/33/EU, Reglamento sobre la gestión de asilo y la migración, Principio de solidaridad, Principio de no devolución, Puntos críticos, Reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional, País de origen seguro, Tercer país seguro, Reglamento de triaje, Reglamento de crisis y fuerza mayor, Medidas de solidaridad, Presión migratoria, Hirsi Jamaa, Pacto migratorio Reino Unido-Ruanda, Responsabilidad, Jurisdicción, Centros de internamiento, Asunto Alace, Asunto Canpelli.

ABSTRACT

This bachelor thesis seeks to establish whether the so-called Italy-Albania Protocol and the EU legislative reforms published in the year 2024 are compatible with each other. To achieve this, the focus will be set on the content of both EU and Italian legislation and case-law. In this way, an analysis primarily focused on the provisions of the different legal frameworks will be developed and, from this perspective, the issue raised will be addressed.

KEYWORDS

Migration, Asylum, European Union, Italy-Albania Protocol, Compatibility, Migrant, Asylum seeker, Legislative reforms, Migration policy, Member States, Court of Justice of the European Union, Preliminary ruling, Dublin system, Dublin III, Asylum Agency, FRONTEX, Directive 2013/32/EU, Directive 2013/33/EU, Regulation on asylum and migration management, Principle of solidarity, Principle of non-refoulement, Hotspots, Regulation establishing a common procedure for international protection, Safe country of origin, Safe third country, Screening Regulation, Crisis and *force majeure* Regulation, Solidarity measures, Migratory pressure, Hirsi Jamaa, UK-Rwanda deal, Responsibility, Jurisdiction, Detention facilities, Alace case, Canpelli case.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. MIGRANTES Y SOLICITANTES DE ASILO	9
3. LA ACTUAL POLÍTICA DE ASILO Y MIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA	14
3.1. Evolución del marco jurídico.....	14
3.1.1. <i>Tratado de la Unión Europea y Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea</i>	14
3.1.2. <i>Espacio Schengen</i>	16
3.1.3. <i>Sistema de Dublín</i>	17
3.1.4. <i>Otros elementos legislativos</i>	19
a) Directiva 2013/32/EU.....	20
b) Directiva 2013/33/UE.....	21
3.2. Sistemas y agencias europeas relevantes.....	23
3.2.1. <i>EURODAC</i>	23
3.2.2. <i>Agencia de asilo</i>	24
3.2.3. <i>FRONTEX</i>	26
4. LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO.....	27
4.1. Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración	28
4.1.1. <i>Objetivos y principios</i>	28
c) Principio de solidaridad.....	29
d) Principio de no devolución.....	31
4.1.2. <i>Medidas a nivel nacional</i>	32
4.1.3. <i>Determinación del Estado Miembro responsable</i>	33
4.1.4. <i>Traslados y acuerdos</i>	34
4.1.5. <i>Internamiento</i>	35
4.1.6. <i>Cambios con respecto a Dublín III</i>	35
4.2. Reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional .	36
4.2.1. <i>Procedimiento en los centros de internamiento y puestos fronterizos</i>	36
4.2.2. <i>Concepto de país seguro</i>	37
4.2.3. <i>Cambios con respecto a la Directiva 2013/32</i>	38
4.3. Reglamento de triaje.....	38
4.3.1. <i>Triaje en la frontera exterior</i>	39
4.3.2. <i>Triaje dentro del territorio</i>	39
4.3.3. <i>Requisitos y obligaciones</i>	40
4.3.4. <i>Posibles efectos del triaje</i>	40

4.4.	Reglamento de crisis y fuerza mayor	41
4.4.1.	<i>Situaciones de crisis y fuerza mayor</i>	41
4.4.2.	<i>Medidas de solidaridad aplicables en situación de crisis</i>	42
5.	EL PROTOCOLO ITALIA-ALBANIA	43
5.1.	Contexto y antecedentes	43
5.1.1.	<i>Situación migratoria en Italia</i>	43
5.1.2.	<i>Hirsi Jamaa y otros c. Italia</i>	44
5.1.3.	<i>Pacto migratorio Reino Unido-Ruanda</i>	45
5.1.4.	<i>Asunto C-406/22</i>	46
5.2.	Protocolo Italia-Albania	46
5.2.1.	<i>Respuesta de los tribunales italianos y planteamiento de cuestiones prejudiciales</i>	48
5.2.2.	<i>Conclusiones abogado general de la UE sobre Alace y Canpelli</i>	50
6.	ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DEL PROTOCOLO CON RESPECTO A LAS REFORMAS NORMATIVAS EUROPEAS DE 2024	51
6.1.	Protocolo y Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración	52
6.2.	Protocolo y Reglamento sobre procedimiento común en materia de protección internacional.....	54
6.3.	Protocolo y Reglamento de triaje	55
6.4.	Protocolo y Reglamento de crisis y fuerza mayor.....	55
7.	CONCLUSIÓN	56
	BIBLIOGRAFÍA	59

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CIR	Centro de Internamiento y Retorno
EEE	Espacio Económico Europeo
EEMM	Estados Miembros
EUAA	European Union for Asylum
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TFUE	Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el análisis de la compatibilidad del Protocolo Italia-Albania¹ con las reformas normativas comunitarias aprobadas en 2024 en materia de migración y asilo. La principal razón por la que se busca llevar a cabo dicho análisis radica en el hecho, de que en la Unión Europea (UE) en general y en cada Estado Miembro en particular, la política migratoria está adquiriendo cada vez un papel mayor y acuerdos como el celebrado entre Italia y Albania en noviembre de 2023 o los múltiples Reglamentos aprobados por la Unión en mayo de 2024, ponen de manifiesto el interés existente sobre la materia y la necesidad de desarrollar nuevos marcos normativos que resulten coherentes con el contexto en el que van a ser aplicados y que, a su vez, respeten la normativa existente hasta el momento.

Para cumplir con el objetivo del trabajo, se atenderá principalmente a lo recogido en la normativa y en la jurisprudencia comunitaria e italiana. Destacando que se realizará un análisis, primordialmente enfocado en lo dispuesto en la normativa, cuyo contenido se irá concretando cada vez más según avanzan los bloques, con el propósito, de asentar de la manera más clara posible todas aquellas ideas y conceptos considerados esenciales para entender tanto el contexto que condujo a Italia a elaborar dicho Protocolo, como la necesidad de reformar el marco normativo en materia migratoria y de asilo dentro de la Unión.

De esta forma, en el primer bloque del trabajo se tratarán los términos de migrante y solicitante de asilo, conceptos que estarán presentes a lo largo de cada uno de los apartados y sobre los que es necesario comprender una serie de nociones básicas.

En el segundo bloque, se analizará la política vigente a nivel comunitario en materia migratoria y de asilo, haciendo un recorrido por las bases del Derecho de la Unión, la consagración de un espacio sin fronteras interiores, algunos de los Reglamentos y Directivas por las que actualmente se rige el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y los distintos elementos que lo conforman: EURODAC, Agencia de Asilo o FRONTEX, los cuales también serán explicados.

En el tercer bloque, se procederá a examinar el contenido de algunas de las principales reformas aprobadas en 2024 por la Comisión, es decir, el Reglamento sobre la gestión del

¹ Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per ir rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 6 de noviembre de 2023, REFWORLD.

asilo y de la migración²; el Reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional³; el Reglamento de triaje⁴, y el Reglamento crisis y fuerza mayor⁵.

En el cuarto bloque, se estudiará el contenido del Protocolo Italia-Albania y, para ello, se aludirá también al contexto en el cual se produce dicho acuerdo, así como a distintas sentencias y proyectos vinculadas al mismo.

Para finalizar, en el quinto bloque, se aborda la discusión relativa a la compatibilidad entre el Protocolo y los distintos Reglamentos mencionados y descritos en los bloques anteriores.

2. MIGRANTES Y SOLICITANTES DE ASILO

Como punto de partida, resulta esencial explicar el significado de dos términos: migrante y solicitante de asilo, pues con frecuencia estos se mencionan de manera indistinta y, si bien, están intrínsecamente ligados entre sí, en el ámbito jurídico el uso de un término u otro acarrea distintas implicaciones sobre los sujetos.

Ahora bien, antes de incidir sobre el significado de estas dos palabras, cabe indicar que tanto migrantes como solicitantes de asilo conforman los denominados flujos migratorios mixtos, pues son el producto de movimientos poblacionales complejos realizados, en buena parte de las ocasiones, de manera irregular.

La afluencia de flujos migratorios mixtos de carácter irregular supone un reto para los Estados, pues estos no solo deben determinar los criterios y condiciones de entrada de ciudadanos no nacionales en su territorio; sino que también deben otorgar asistencia individualizada y especial a aquellas personas que se encuentren en una situación especialmente vulnerable, como sucede en el caso de los solicitantes de asilo, víctimas de trata o menores migrantes no acompañados. Además, el hecho de que con este término se

² Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, DOUE-L-2024-80742, DOUE.

³ Reglamento (UE) 2024/1348 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, DOUE-L-2024-80739, DOUE.

⁴ Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, PE/15/2024/REV/1, DOUE.

⁵ Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, DOUE-L-2024-80747, DOUE.

englobe a buena parte de las distintas clases de movimientos poblacionales, irregulares en este caso, dificulta en gran medida que, a nivel internacional y de forma sencilla, se pueda llevar a cabo una recopilación de información y datos sobre este fenómeno, de la manera en la que ya se hace en la UE a través de la denominada EURODAC, base de datos comunitaria que tiene por objeto mantener un registro común sobre los solicitantes de asilo y nacionales de terceros estados o de fuera del Espacio Económico Europeo⁶ (EEE) sobre la que se hablará con mayor detenimiento en el siguiente bloque.

Retomando ya el quid de este punto, el término migrante carece de una definición universalmente aceptada, por lo que, habitualmente, se recurre a definiciones genéricas y un tanto ambiguas con el objetivo de englobar en ellas las distintas acepciones de la palabra, al igual que se hace con términos tales como los flujos migratorios mixtos. De esta forma, en términos generales, cabe indicar que reciben la atribución de migrante todas aquellas personas que se trasladan fuera de su lugar de residencia habitual, bien dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones⁷. Esta definición, aportada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se basa en el llamado enfoque “inclusivista”⁸ pues en ella se aglutinan, como se venía indicando en las líneas anteriores, todas las formas de movimiento migratorio, incluyendo en un mismo grupo tanto a migrantes económicos como a solicitantes de asilo, entre los que se incluyen a aquellas personas que posteriormente reciban la condición de refugiado⁹; víctimas de trata o estudiantes internacionales entre otros. En contraposición a este enfoque, se halla el enfoque “residualista”, caracterizado por excluir de la definición de migrante a aquellos sujetos a los que les sea concedido el estatus de refugiado.

Cabe destacar que en el artículo 1 del Protocolo Italia-Albania se recoge una definición de migrante en la que estos sujetos son descritos como “ciudadanos de terceros países y apátridas para los que se ha establecido la existencia o inexistencia de las condiciones de

⁶ Compuesto por Islandia, Liechtenstein y Noruega, junto con los Estados Miembros de la UE.

⁷ Definición establecida por la Organización Internacional para las Migraciones en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion> (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).

⁸ J. Carling, “What is the meaning of migrant?”, disponible en <https://meaningofmigrants.org/> (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).

⁹ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, United Nations Treaty Series.

entrada, estancia y residencia en el territorio de la República italiana.” Definición que no deja de ser genérica y con la que se busca establecer el ámbito personal de aplicación del Protocolo, el cual es analizado en bloques posteriores.

En lo que respecta a la forma en la que se producen los desplazamientos migratorios, estos pueden darse de manera regular o de manera irregular. En el primero de los casos, estos son realizados atendiendo a la normativa o acuerdos internacionales que rigen la entrada o salida del país de origen, tránsito o destino. Y en el segundo, los movimientos migratorios se producen al margen de la normativa tanto nacional como internacional.

Como se refleja tanto en el plano internacional como en el comunitario, el hecho de que los desplazamientos tengan un carácter irregular no exime a los Estados receptores de la protección de los derechos de los migrantes, hecho se verá con mayor detenimiento en los bloques posteriores.

En el plano internacional, la Convención de Ginebra en su artículo 31 recoge que no se impondrán sanciones penales, ni otras restricciones de circulación a los refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio.

En el plano de la Unión, es en el Código de fronteras de Schengen¹⁰ en sus artículos 3 (b) y 4, relativos al ámbito de aplicación del código y al pleno respeto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión respectivamente, donde se trata esta cuestión al afirmarse que la aplicación del Código no afectará a los derechos de refugiados y solicitantes de protección internacional, haciendo especial hincapié en el respeto al principio de no devolución, principio que será tratado en puntos posteriores de este trabajo.

Con respecto al significado del término solicitante de asilo, desde una perspectiva internacional, se establece que son solicitantes de asilo aquellas personas que buscan protección internacional, en tanto que su solicitud aún no ha sido objeto de una decisión firme por el país donde ha sido presentada¹¹. Debiendo entender como protección internacional aquella otorgada por la comunidad internacional a personas que se

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE-L-2016-80504, DOUE.

¹¹ Definición basada en la establecida por la Organización Internacional para las migraciones en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>, (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).

encuentran fuera de su propio país y no pueden regresar a él¹². Esta clase de protección puede implicar desde el reconocimiento del estatus de refugiado, siempre que se cumplan los requisitos exigidos; la concesión de protección complementaria o protección subsidiaria, reconocida dentro del marco de actuación de la UE; o la concesión de una protección de carácter especial por razones humanitarias en base a la normativa interna de cada Estado.

Por otro lado, desde la perspectiva comunitaria, reciben la consideración de solicitantes de asilo aquellos sujetos nacionales de un tercer estado o apátridas, que formulan una solicitud de protección internacional frente a un Estado Miembro ante la existencia de un temor fundado de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, política o pertenencia a un determinado grupo social.

En los casos en los que el Estado Miembro estima la solicitud de protección internacional, en base al procedimiento y criterios establecidos hasta el momento en Dublín III¹³, este puede conceder al solicitante el estatuto de protección subsidiaria¹⁴ o el estatuto de refugiado. Pues si bien, no todos los solicitantes de asilo en la Unión son reconocidos como refugiados, todos los refugiados son inicialmente solicitantes de asilo.

En última instancia, antes de avanzar al siguiente punto, cabe hacer referencia a los denominados movimientos secundarios, es decir, aquellos desplazamientos llevados a cabo por beneficiarios de protección internacional en la UE desde el primer Estado otorgante a otro Estado Miembro. Estos movimientos se pueden producir de manera regularizada, atendiendo a los distintos mecanismos recogidos en el Reglamento Dublín III o de manera irregular, en aquellas situaciones en las que se llevan a cabo al margen de la normativa europea existente.

¹² “Personas que necesitan protección Internacional”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/acnur/2017/es/121440> (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).

¹³ Reglamento (UE) 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 una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, DOUE-L-2013-81288, DOUE.

¹⁴ Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE-L-2024-80738, DOUE.

La Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), recoge que el derecho internacional de los refugiados no confiere a estos, ni con ello a los solicitantes de asilo, el derecho a escoger su país de asilo. Siguiendo con esta línea, tampoco autoriza que estos lleven a cabo movimientos secundarios entre distintos Estados con el objetivo de obtener condiciones más beneficiosas en unos Estados que en otros, pues se indica que los solicitantes de asilo deben respetar la normativa interna de los Estados en los que se encuentran (art. 2 de la Convención de Ginebra).

Los movimientos secundarios pueden darse por diversas razones, ahora bien, buena parte de los estudios¹⁵ que existen al respecto parecen concordar con la idea de que la existencia de vínculos sociales basados en la presencia de familiares, amigos o conocidos en un Estado influye en gran medida sobre las preferencias de destino entre los solicitantes de protección internacional. Asimismo, la presencia de oportunidades laborales aparece como un factor determinante, de ahí que Estados Miembros (EEMM) como Alemania o Francia sean los principales receptores de esta clase de movimientos¹⁶.

Distintos EEMM han calificado esta clase de desplazamientos como un elemento que pone en riesgo la aplicación efectiva y eficaz de la política migratoria europea en vigor, llegando a alegar que la afluencia masiva de solicitantes de asilo en Europa durante los últimos años ha demostrarlo que el sistema existente resulta insuficiente e incapaz de disuadirlos¹⁷. De manera que, precisamente los movimientos secundarios llevados a cabo por los solicitantes de asilo y las distintas reacciones al respecto por parte de los EEMM a la largo de esta última década, acabaron por poner de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una reforma transversal de la política europea en materia de migración y asilo. Dando así lugar, al llamado Pacto sobre la Migración y el Asilo de la UE del que forman parte los distintos elementos que conforman el bloque 3 del trabajo.

¹⁵ “Secondary movements of asylum seekers in the EU asylum system”, European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 726.326, Junio 2024 o M. Wagner, J. Perumadan y P. Baumgartner, *Secondary Movements*, Ceaseval Research on the Common European Asylum System, 2019, disponible en: http://ceaseval.eu/publications/34_SecondaryMovements.pdf. (fecha de última consulta: 18 de marzo 2025).

¹⁶ Informe A9-0245/2020 sobre la aplicación del Reglamento de Dublín III (2019/2206 (INI)), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, 2020.

¹⁷ Adaptación de lo establecido por el Dutch Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) en respuesta a la consulta formulada por el Ministro Holandés de Migración en septiembre de 2018.

3. LA ACTUAL POLÍTICA DE ASILO Y MIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Evolución del marco jurídico

3.1.1. *Tratado de la Unión Europea y Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea*

A la hora de hacer un recorrido por la evolución del marco jurídico de la política migratoria y asilo en la UE resulta necesario, en un comienzo, retrotraerse hasta las propias bases del Derecho de la Unión, es decir, al Tratado de la Unión Europea¹⁸ (TUE) y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los denominados tratados constitutivos de la Unión.

En el artículo 3.2 del TUE se recoge que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas y la existencia de medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia, haciendo así un primer acercamiento a lo que se acabaría convirtiendo en el SECA.

En el caso del TFUE, al establecer en su capítulo V que la UE tiene como objetivo desarrollar una política que garantice la ausencia total de controles de personas ante el cruce de las fronteras interiores de la Unión, se acaban por sentar las bases definitivas de lo que acabaría siendo el Acuerdo de Schengen¹⁹.

Asimismo, a lo largo del capítulo V del TFUE, particularmente en su artículo 78, se recoge el fundamento del actual Pacto Europeo de Migración y Asilo, al enunciarse que la UE tiene entre sus objetivos el desarrollar una política común en materia de asilo con el propósito de poder otorgar una protección adecuada a todo nacional proveniente de un tercer país necesitado de protección internacional, y de garantizar el pleno respeto al principio de no devolución. Incluyendo también en el apartado 3 del mismo artículo una cláusula relativa a la implementación de medidas de

¹⁸ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016/C 202/01, DOUE.

¹⁹ Acervo de Schengen - Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, DOUE-L-2000-81805, DOUE.

carácter provisional frente a situaciones de emergencia en los EEMM a raíz de la afluencia repentina de nacionales de terceros países.

Además, en su apartado segundo subpárrafo g), el artículo 78 contempla la posible la asociación y cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o protección subsidiaria o temporal. Cláusula que, basada en la externalización de las obligaciones de la Unión, reafirma la potestad de la Unión para tratar con terceros Estados y pactar tratados o acuerdos con estos²⁰.

Cabe mencionar que, hasta el momento, esta cláusula ha sido principalmente aplicada en el plano económico a través de proyectos como el Fondo de Asilo, Migración e Integración²¹ (2021-2027) que tiene como objetivo, entre otros, contribuir a la lucha contra la migración irregular y garantizar la eficacia del retorno y readmisión de los migrantes en terceros países. Si bien en los últimos años y como se analizará más detenidamente en los bloques posteriores, la política de la UE y en particular la de algunos EEMM como Italia, se ha ido encaminando hacia una mayor externalización de sus obligaciones en materia de migración y asilo.

Por su parte, el artículo 79 del TFUE hace referencia al desarrollo comunitario de una política común en materia de inmigración con el fin, entre otros, de garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y de otorgar un trato equitativo a los distintos nacionales de terceros estados. Se contempla, además, la posible celebración de acuerdos de readmisión con los terceros países de origen de los que provienen los solicitantes de protección internacional en aquellos casos en los que no se cumplan las condiciones de entrada, presencia y residencia de la normativa comunitaria. Con respecto a esto último, cabe destacar que desde 2015 el único Acuerdo de readmisión celebrado ha sido el Acuerdo entre la Unión y la República de Bielorrusia²². Existiendo en contraposición, una serie de acuerdos, de carácter

²⁰ T. Strik, “EU External Cooperation on Migration: In Search of the Treaty Principles, The Externalisation of EU Migration Policies in light of EU Constitutional Principles and Values”, *European Papers*, Vol. 8, n° 2, 2023.

²¹ Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, DOUE-L-2021-80971, DOUE.

²² Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bielorrusia sobre readmisión de residentes en situación ilegal celebrado el 9 junio de 2020, 2019/0181(NLE), DOUE.

no vinculante y cuyo contenido no ha sido hecho público, entre la UE y Estados como Afganistán, Guinea, Bangladesh, Etiopía, Gambia y Costa de Marfil²³.

3.1.2. *Espacio Schengen*

El siguiente elemento que requiere ser abordado en este apartado es el Espacio Schengen conformado por Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza y todos los EEMM, menos Irlanda y Chipre.

El origen de este Espacio se remonta al 1985, año el que se produjo la firma del Acuerdo de Schengen entre Francia, Alemania y los países del Benelux²⁴ con el objetivo de que los controles fronterizos internos fuesen abolidos y así favorecer el comercio y circulación de bienes entre estos países. Este acuerdo se vio complementado con el Convenio de Schengen²⁵ en el que se establecieron las condiciones y garantías para fijar un espacio sin controles en las fronteras interiores y establecer así, un régimen de libre circulación.

El Acuerdo y el Convenio, junto con los distintos acuerdos y normativas reguladoras de la materia constituyen, desde su integración al marco comunitario por el Tratado de Ámsterdam²⁶, el denominado Acervo de Schengen, del que también forma parte el Código de fronteras Schengen, iniciativa aprobada en 2016 con los objetivos de complementar la regulación existente y abordar la crisis migratoria de 2015.

En este Código, modificado por el Reglamento (UE) 2024/1717²⁷, se recogen las normas relativas a las inspecciones sobre las personas en las fronteras exteriores de la UE; las condiciones de entrada al espacio Schengen y las condiciones para el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores de los EEMM.

Con respecto al restablecimiento temporal de los controles fronterizos interiores contemplado en el Código, en el capítulo II del título II, este aparece recogido como

²³ “A humane and effective return and readmission policy”, Comisión Europea, disponible en: [Migration and Home Affairs](#) (fecha de última consulta: 20 marzo 2025).

²⁴ Acuerdo de cooperación intergubernamental entre Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

²⁵ Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, DOUE.

²⁶ *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, BOE-A-1999-10228, BOE.

²⁷ Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, DOUE-L-2024-80923, DOUE.

último recurso ante situaciones excepcionales tales como amenazas terroristas, emergencias de salud pública a gran escala o situaciones de presión migratoria de nacionales de terceros países que pudiesen poner en riesgo el adecuado funcionamiento del espacio interior sin control fronterizo de la Unión. Si bien y como indican distintos expertos²⁸ en la materia, esta medida, en un principio implementada por diversos EEMM, no resultó suficiente para paliar los efectos de la presión migratoria a la que estos se veían y ven sometidos. Conduciéndolos así, como también hizo la UE con Turquía²⁹, a tomar con mayor frecuencia medidas que supusieron una externalización de su política migratoria con pactos como los celebrados entre España y Marruecos³⁰ o entre Italia y Libia³¹, acuerdo que se volverá a mencionar en el bloque relativo al Protocolo Italia-Albania.

Con relación al control que se lleva a cabo en las fronteras exteriores del Espacio Schengen, el artículo 7 del Código de Fronteras enuncia que la Guardia Europea de Fronteras y Costas debe velar por el pleno respeto a la dignidad humana. Por su parte, en el artículo 13 se indica que la vigilancia de fronteras tiene entre sus principales objetivos: el impedir los cruces no autorizados de la frontera, atajar la delincuencia transfronteriza y adoptar las medidas adecuadas contra aquellas personas que crucen ilegalmente la frontera.

3.1.3. Sistema de Dublín

El Sistema de Dublín hace referencia a los tres distintos Convenios y Reglamentos comunitarios que se han ido creando con el objetivo de determinar el Estado Miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional, tratando de prevenir conflictos positivos y negativos de competencia sobre la determinación de un determinado estatuto personal³².

²⁸ E. Guild, “Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to COVID-19”, *European Journal of Migration*, Vol. 23, 2021, pp. 385-404.

²⁹ EU-Turkey Joint Action Plan, Comisión Europea, MEMO/15/5860, noviembre de 2015.

³⁰ Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992, BOE-A-1992-8976, BOE.

³¹ A. Palm, “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, EU migration and Asylum Law and Policy blog, disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/> (fecha de última consulta: 7 abril 2025).

³² M. Di Filippo, “The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns”, *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 59, pp. 41-95.

Este sistema surge a inicios de la década de los 90, al ser aprobado el Convenio de Dublín³³ o Dublín I en el que por primera vez se trató de establecer una serie de criterios que determinasen el Estado responsable de las solicitudes de asilo. Posteriormente, fue aprobado el Reglamento de Dublín³⁴ o Dublín II, que acabó siendo derogado tras la entrada en vigor del vigente Reglamento de Dublín de 2013 o Dublín III.

De esta forma, en Dublín III se recogen los criterios actualmente empleados por los EEMM para determinar el Estado Miembro responsable de evaluar las distintas solicitudes de protección internacional presentadas por un apátrida o un nacional de un tercer país. Recogiendo, además, las distintas condiciones para que tal protección, de ser aceptada la solicitud, se vea garantizada. De esta forma, el establecimiento de criterios específicos que determinen la responsabilidad de un Estado Miembro busca asegurar un rápido acceso a los procedimientos de asilo y la realización de un examen individual y particular de las solicitudes de protección internacional por parte del Estado designado responsable.

Para determinar el Estado responsable, el Reglamento alude a una jerarquía de criterios excluyentes entre sí, basados, en primer lugar, en consideraciones familiares, es decir, la presencia de un miembro de la familia del solicitante que haya sido beneficiario o solicitante de protección internacional en otro Estado Miembro. En segundo lugar, alude a la tenencia reciente por parte del solicitante de un visado o permiso de residencia en un Estado Miembro. Y en tercer y último lugar, alude a la forma de entrada en la Unión, pues indica en su artículo 13 que el Estado Miembro en el que el solicitante haya entrado de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea será el Estado responsable de realizar el examen de la solicitud de protección internacional. Destacando que, en la práctica, este último criterio es el más empleado de los tres, hecho que implica que, generalmente, el Estado de entrada sea el Estado responsable de examinar y tramitar la solicitud de asilo.

³³ Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín, 97/C 254/01, DOUE.

³⁴ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, DOUE-L-2003-80273, DOUE.

La existencia de pautas expresamente fijadas y con ello la imposibilidad, ya mencionada en el punto 1, de que un solicitante de protección internacional trate de alterar por sí mismo o a través de movimientos secundarios el Estado en el que su solicitud va a ser examinada, conduce a que en Dublín III aparezcan recogidas disposiciones relativas a peticiones de toma a cargo y de readmisión. Reguladas en los arts. 21 y 22, las solicitudes de toma a cargo se emiten cuando un Estado Miembro en el que se ha registrado una solicitud de protección internacional considera que es otro Estado Miembro el responsable de llevar a cabo tal trámite. Por su parte, las solicitudes de readmisión de solicitud de protección internacional, tratadas en los arts. 24 y 25, se producen cuando el Estado Miembro en el que se halla un nacional de un tercer país en situación irregular considera que es otro Estado el responsable de readmitir la solicitud en base a los criterios recogidos en el Reglamento.

Ahora bien, tras este breve análisis sobre la estructura y contenido del Sistema de Dublín, cabe tratar la cuestión de su eficacia. Pues no solo diversos autores la han ido cuestionando con el paso de los años, sino que la propia Comisión Europea en un informe³⁵ emitido en 2020 recalca algo que ya venía indicando desde años anteriores, y es que, el sistema de Dublín es un sistema que “por su diseño o por una aplicación deficiente asigna una responsabilidad desproporcionada a determinados EEMM (a los Estados de entrada) y alienta los flujos migratorios irregulares”³⁶. De esta manera y precisamente por la alegada ineficacia sustantiva del sistema, ligada al rechazo de este por parte de los EEMM y al creciente número de migrantes solicitantes de asilo en la Unión, el pasado año se produjo, como parte del ya mencionado Nuevo Pacto en Migración y Asilo de la UE, una modificación del Sistema de Dublín a través del Reglamento 2024/1351. Reglamento que será analizado más adelante y cuya eficacia práctica solo podrá ser cuestionada a partir de julio de 2026, fecha de su entrada en vigor.

3.1.4. Otros elementos legislativos

Son numerosas las directivas y normativa sobre la materia. Ahora bien, cabe hacer una especial mención tanto a la Directiva de procedimientos comunes para la

³⁵ Informe sobre la aplicación del Reglamento Dublín III (2019/2206 (INI)), *op.cit.*

³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del Sistema Europeo Común De Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, COM (2016) 197 final, DOUE.

concesión o retirada de protección internacional³⁷, como a la Directiva en materia de acogida de solicitantes de protección internacional³⁸, pues en ellas se tratan elementos que se encuentran intrínsecamente relacionados con el objeto de este trabajo: analizar la compatibilidad del Protocolo Italia-Albania con la nueva política europea en materia de migración y asilo.

a) Directiva 2013/32/EU

La Directiva de procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional, en vigor hasta 2026, es el antecedente del Reglamento 2024/1348 que se analizará de manera pormenorizada en el próximo bloque. En ella se recogen las normas mínimas relativas a los procedimientos comunes para la concesión y retirada de protección internacional con el objetivo de que los procesos resulten más rápidos y eficientes. Destacando que uno de los principales objetivos de la Directiva consiste en contribuir a limitar la cantidad de movimientos secundarios entre los EEMM.

A lo largo de la Directiva se recogen una serie de garantías básicas que los EEMM deben cumplir: la realización de un examen individual, objetivo e imparcial de todas y cada una de las solicitudes de protección internacional, debiendo asegurar el derecho de los solicitantes a una entrevista personal; garantizar que los solicitantes tengan acceso a asistencia jurídica y que, en última instancia, puedan recurrir, de manera eficaz, ante un órgano jurisdiccional la decisión adoptada.

Cabe destacar que su artículo 5 recoge la posibilidad de que los EEMM puedan establecer o mantener aquellas decisiones presentes en su derecho interno que sean consideradas más favorables con respecto a los procesos de concesión o retirada de protección internacional, siempre que tales disposiciones resulten compatibles con el contenido de la Directiva. Este artículo, como se verá más adelante, parece ser uno de los fundamentos en los que el Protocolo Italia-Albania podría estar fundamentándose.

³⁷ 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, DOUE-L-2013-81289, DOUE.

³⁸ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, DOUE-L-2013-81290, DOUE.

En último lugar, en su sección III se tratan dos conceptos esenciales dentro de la política migratoria comunitaria: el concepto de país de origen seguro (arts. 36, 37) y Anexo I y el concepto de tercer país seguro (arts. 38 y 39).

En el Anexo I se establecen los criterios que deben ser analizados por los EEMM a la hora de designar, en base a su derecho nacional, un país como país de origen seguro. Estos criterios principalmente se fundamentan en la demostración, a partir del análisis de la situación jurídica, el respeto y la observancia de la normativa internacional y el contexto político general de dicho Estado, de que no existe, de manera genérica ni sistemática, una persecución, tortura, tratos inhumanos o amenazas de violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

Por su parte, con respecto al concepto de tercer país seguro europeo, se establece que las autoridades competentes de los EEMM solo pueden aplicar este concepto si el Estado en cuestión ha ratificado la Convención de Ginebra y el Convenio Europeo de Derechos Humanos³⁹ (CEDH) y cuenta con un procedimiento de asilo prescrito por la ley.

La importancia de estos términos radica en el hecho de que, dentro de la normativa de la Unión, si un solicitante de asilo es originario de un Estado considerado país de origen de seguro, su solicitud de protección internacional puede ser rechazada, en tanto que, tras el debido examen de su situación personal a través del procedimiento fronterizo acelerado contemplado en el artículo 31, se concluya que no existe ningún motivo grave para que dicho país no reciba tal consideración en base a las circunstancias particulares del solicitante (art. 36). Del mismo modo, los EEMM pueden prescindir total o parcialmente de la realización del examen de la solicitud de protección internacional presentada, cuando el solicitante, que está intentando entrar ilegalmente en su territorio, proceda de un tercer país seguro (art. 39).

b) Directiva 2013/33/UE

En la Directiva 2013/33/UE, que se verá derogada a partir de 2026 por la Directiva 2024/1346/UE, se trata, como su propio nombre indica, la cuestión de

³⁹ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, BOE-A-1979-24010, BOE.

la acogida de solicitantes de protección internacional por los EEMM, así como la cuestión del alojamiento e internamiento de estos.

La Directiva recoge las normas mínimas comunes acerca de las condiciones de acogida de solicitantes de protección internacional provenientes de terceros Estados en todos los EEMM, tratando con ello de reducir el margen de discrecionalidad de los EEMM que, como se indica en distintos artículos e informes⁴⁰, sigue siendo amplio. Si bien dista del que solían contar los EEMM sobre la materia.

Con todo, la Directiva permite a los Estados seleccionar el modo de tratar con aquellos nacionales de terceros Estados a los que les es denegada la entrada en la frontera o que son detenidos en una situación de irregularidad. Pues los Estados mantienen su potestad para regular, a través de su derecho interno y en base a las posibilidades y pautas recogidas en el artículo 18.1 de la Directiva, el régimen de alojamiento en especie de los solicitantes.

En la misma y como se venía indicando, se trata además la cuestión del internamiento de los solicitantes de protección internacional. Este internamiento se contempla en casos en los que, tras la debida evaluación individual de la situación, se concluye que no existe una medida adecuada que resulte menos coercitiva. Ahora bien, este internamiento se deberá prolongar durante el menor tiempo posible y deberá atender a los motivos recogidos en el derecho interno de cada EEMM. Derecho que debe ser acorde al contenido de la Directiva y que, por lo tanto, debe basarse en las razones y criterios en ella recogidos como son la imposibilidad de determinar la identidad o nacionalidad del solicitante, la protección de la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público entre otros.

Asimismo, en la Directiva se contempla la posibilidad de reducir o incluso retirar, en casos excepcionales y justificados, el beneficio de las condiciones materiales de acogida ante: el incumplimiento de las obligaciones de comunicación de datos; la atribución indebida de un beneficio de las condiciones materiales de acogida o el abandono por parte del solicitante del lugar de

⁴⁰ S. Carrera, N. Chun Luk, F. Mager y M. Stefan, “European Union Policies on Onward and Secondary Movements of Asylum-seekers and Refugees. A Critical Mapping of the EU’s Migration Management Complex.”, *CEPS*, 2022, pp. 90-95.

residencia determinado por la autoridad competente sin informar a la misma o sin contar con el permiso que pudiera ser necesario para ello. Aludiéndose con esta última causa a los ya mencionados movimientos migratorios secundarios. Movimientos que con Directivas como la presente o la anteriormente mencionada se busca reducir a través de la imposición, a quienes los realicen, de sanciones como lo son la reducción o retirada de los beneficios derivados de la acogida.

3.2. Sistemas y agencias europeas relevantes

3.2.1. EURODAC

El sistema europeo de datos dactiloscópicos (EURODAC) surge con el fin de facilitar la aplicación de Dublín III, pues es una base de datos europea que coteja las huellas dactilares de los solicitantes de asilo para su comparación entre los distintos EEMM y así, ayudar a determinar el Estado responsable de examinar la solicitud de protección internacional. Ya que EURODAC permite saber cuándo una persona ha emitido una solicitud de protección internacional en más de un Estado, haciendo así posible la monitorización, en cierta manera, de los movimientos secundarios que se producen dentro del territorio comunitario.

Como estipula el Reglamento⁴¹ regulador de la materia, Reglamento que se verá derogado en 2026 por el Reglamento 2024/1358⁴², cada EEMM, en base a la normativa prevista en su Derecho interno, tiene la obligación de tomar debidamente las huellas dactilares de todos los solicitantes de protección internacional mayores

⁴¹ Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, DOUE-L-2013-81287, DOUE

⁴² Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, PE/15/2024/REV/1, DOUE.

de 14 años que lleguen a su territorio y trasladar estos datos a EURODAC en un plazo máximo de 72 horas tras la recepción de la solicitud de protección.

Cabe destacar que, a través de este sistema se toman también las impresiones dactilares de aquellos nacionales de terceros países o apátridas interceptados a raíz de su cruce irregular de alguna frontera exterior de la UE o que ya se encuentren ilegalmente en un EEMM.

EURODAC constituye de este modo una herramienta que busca facilitar el intercambio de datos entre los distintos EEMM, promoviendo así, al igual que el resto de los elementos que conforman la política comunitaria en materia de asilo y migración, un marco de actuación común en la UE.

Ahora bien, al igual que el resto de los instrumentos que forman parte del SECA y que son anteriores a 2015, la eficacia de EURODAC se vio comprometida tras la crisis migratoria de ese mismo año. Con ella se acabó de poner de manifiesto que ciertos EEMM, a raíz de la cantidad de migrantes que llegaban a su territorio, carecían de la capacidad suficiente para poder atender correctamente el procedimiento de toma de huellas dactilares que exigía EURODAC. Hecho al que se unía el propio rechazo por parte de los solicitantes de asilo a que sus huellas dactilares fueran recogidas por las autoridades de los EEMM⁴³. Como contramedida, que resultó ser de lo más efectiva para poner fin a esta situación⁴⁴, desde la Comisión Europea se tomó la decisión de implementar el denominado “sistema de puntos críticos” con el objetivo de crear una plataforma a través de la que las distintas agencias europeas pudieran colaborar en las labores de identificación, registro y toma de datos dactiloscópicos de los migrantes con los distintos EEMM que se veían sometidos a una presión migratoria de carácter desproporcionado⁴⁵.

3.2.2. *Agencia de asilo*

Con sede en Malta, la European Union Agency for Asylum (EUAA), según sus siglas en inglés, otorga asistencia técnica y operativa a los EEMM en el marco de

⁴³ Recast Eurodac Regulation, Servicio de Estudios de Parlamento Europeo (EPRS), PE 589.808, junio 2024.

⁴⁴ Sixth report on relocation and resettlement, Comisión Europea, COM (2016) 636 final, septiembre 2016, DOUE.

⁴⁵ Screening of third-country nationals at the EU's external borders, EPRS, PE 659.346, junio 2024.

aplicación de la normativa europea en materia de asilo, protección internacional y SECA.

El marco de actuación de la EUAA en cada Estado Miembro se encuentra supeditado al plan operativo acordado entre la agencia y cada Estado. De manera que, las competencias a ella otorgadas, si bien se rigen por el Reglamento 2021/2303⁴⁶, varían en cada Estado.

Ahora bien, en términos generales se puede establecer que la Agencia de Asilo de la Unión Europea debe asistir a los EEMM en la recepción y registro de las solicitudes de protección internacional en base al procedimiento recogido en Dublín III; asistirles en la reubicación o traslado de solicitantes o beneficiarios de protección internacional dentro de la Unión y establecer y gestionar redes europeas de información sobre terceros países.

Además, en su Reglamento se hace referencia a los denominados puntos críticos, ya mencionados en el subapartado anterior, al indicarse que estos son aquellas zonas situadas en las fronteras exteriores de la UE que se enfrentan a flujos migratorios mixtos desproporcionados y en las que los EEMM cooperan entre sí junto con la EUAA y otros organismos comunitarios con el objetivo de que se respete el derecho de la Unión y los derechos fundamentales⁴⁷. Así, la principal función de la agencia de asilo con respecto a estos puntos, como también recoge el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁴⁸, radica en la identificación de grupos vulnerables en estas zonas y la posterior colaboración en el traslado de los solicitantes de asilo, en base al principio de solidaridad, desde las instalaciones establecidas en los puntos críticos, a otros puntos en los que se determine la respuesta a la solicitud de protección internacional o la posible reubicación de los sujetos.

⁴⁶ Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010, DOUE-L-2021-81850, DOUE.

⁴⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, 26 octubre 2012, 2016/C 202/02, DOUE.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624, DOUE.

En el particular caso de Italia, en el plan acordado con la EUAA para el año 2025⁴⁹, en el que se alude a situaciones de presión migratoria desproporcionada y la consecuente ineficacia del sistema de asilo y acogida, se marcan como principales objetivos un aumento de la capacidad de las autoridades italianas para garantizar el acceso al asilo, el proceso de solicitud y asegurar que la calidad de los procedimientos seguidos en colaboración entre ambas partes se encuentra en sintonía con el SECA.

3.2.3. FRONTEX

Con sede en Varsovia, la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX) fue creada en 2004. FRONTEX, hoy regulada en el Reglamento UE 2019/1896, organiza, coordina e implementa operaciones aéreas, terrestres y marítimas dentro de la UE con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores.

A través del Reglamento mencionado, se conformó la Guardia Europea de Fronteras y Costas, integrada por las autoridades nacionales responsables de realizar el control fronterizo, por las autoridades nacionales responsables en materia de retorno y por la propia FRONTEX, que constituye el denominado cuerpo permanente de la Guardia Fronteras y Costas.

Como regla general, la actuación de FRONTEX se rige por un régimen de responsabilidad compartida con los EEMM. Si bien, en el propio artículo 7 del Reglamento se reconoce que los EEMM son los principales responsables de la gestión de sus fronteras exteriores, recalcando que estos deben actuar en su propio interés y en el de la Unión, respetando, además, en todo caso, el Derecho de la UE.

FRONTEX cuenta con la potestad, sección VII capítulo II del Reglamento, para desplegar intervenciones fronterizas rápidas, previa solicitud por parte de un Estado Miembro que se encuentre ante una elevada presión migratoria. Asimismo, los EEMM pueden solicitar a la agencia la realización de operaciones conjuntas con el fin de obtener una mayor asistencia técnica y operativa por parte de FRONTEX y cumplir así con sus obligaciones de control de fronteras exteriores.

⁴⁹ Operating Plan agreed by EASO and Italy, IS-022.01-01, Valletta Harbour and Rome, 2025.

Cabe destacar que FRONTEX colabora con los EEMM, quienes ostentan la competencia exclusiva en la materia, en las distintas operaciones de retorno de nacionales de terceros países. De manera que, la agencia promueve y coordina actividades que permiten el intercambio de información e identificación, llegando a poder contar con la facultad, por iniciativa propia y con el consentimiento del EEMM, de coordinar y organizar las operaciones de retorno.

De esta forma, como han enunciado ya diversos autores⁵⁰, FRONTEX es una agencia con un carácter dual. Por un lado, asiste a los EEMM en su implementación de una política común de gestión de fronteras y por otro lado, coordina operaciones conjuntas entre las autoridades fronterizas de los EEMM.

A lo largo del Reglamento que regula a FRONTEX, se regula también EUROSUR, sección 3 capítulo II, como sistema de vigilancia de las fronteras exteriores de la UE creado en 2013. Este sistema tiene por objeto evitar la inmigración ilegal y a su vez, contribuir a garantizar la protección de los inmigrantes que tratan de llegar al territorio comunitario. Para ello, su funcionamiento se basa en el intercambio de información y la cooperación operativa entre FRONTEX y las autoridades nacionales responsables del control de fronteras de los EEMM. EUROSUR proporciona, además, las infraestructuras y elementos necesarios para que tanto las autoridades nacionales como la agencia cuenten con una mayor capacidad de reacción en las fronteras exteriores.

4. LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO

Según establece el Consejo de la Unión Europea⁵¹ con las reformas normativas que conforman el Pacto de Migración y Asilo de la UE y en especial, con la batería de reformas aprobadas en el año 2024 y que entrarán en vigor a lo largo del año 2026, se busca: reducir la carga de los EEMM que se encuentran sometidos a mayores flujos migratorios; ofrecer un marco más justo y eficiente para el registro y procesamiento de las solicitudes de asilo y reducir el número de movimientos secundarios entre los EEMM.

⁵⁰ J. Santos Vara, “The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?”, *European Papers*, Vol. 8, 2023, pp. 985-1011.

⁵¹ Consejo de la Unión Europea, Pacto sobre Migración y Asilo, disponible en: [Pacto sobre Migración y Asilo](#) (fecha de última consulta: 23 marzo 2025).

Ahora bien, cabe destacar que con estas reformas también se trata de dar respuesta a las diversas deficiencias presentes en el SECA que fueron expuestas en los apartados anteriores.

4.1. Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración

4.1.1. *Objetivos y principios*

El Reglamento 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se deroga Dublín III, tiene por objeto desarrollar una regulación coherente con los flujos migratorios, a través de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión y el pleno respeto a las obligaciones presentes en el Derecho internacional y en el comunitario. Además, busca promover la migración legal de nacionales de terceros países necesitados de protección y con ello, prevenir la inmigración irregular y la trata de personas; apoyar a aquellos EEMM que acojan a una mayor cantidad de migrantes y mejorar el retorno eficaz, así como los procedimientos de readmisión de nacionales de terceros estados.

En línea con estos objetivos, en el artículo 2 se aportan las definiciones de distintos términos con el propósito de armonizar su significado dentro del ámbito de aplicación del Reglamento. Entre estas definiciones cabe destacar en primer lugar, la del término de presión migratoria descrita como aquella situación causada por las llegadas a un determinado Estado Miembro por tierra, mar o aire de nacionales de terceros países, que son de tal magnitud, que generan obligaciones de carácter desproporcionado y requieren, por lo tanto, de una acción inmediata por parte de este para poder hacerle frente. En segundo lugar, se establece que las situaciones migratorias importantes son aquellas situaciones en la que, como resultado de las llegadas anuales, actuales y anteriores, de nacionales de terceros países o apátridas, el sistema migratorio y de asilo de un Estado Miembro alcanza su capacidad límite. En tercer lugar, se recoge que la reubicación consiste en el traslado de un solicitante o beneficiario de protección internacional del territorio de un Estado Miembro al territorio de otro. En cuarto y último lugar, cabe aludir que con respecto a las operaciones de búsqueda y salvamento se hace una remisión al contenido del artículo 1 del Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo⁵², en el que se recoge que tales operaciones engloban a “Todo acto o actividad emprendido para auxiliar o

⁵² Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo de 28 de abril 1989, BOE-A-2005-3766, BOE.

asistir a un buque o para salvaguardar cualesquiera otros bienes que se encuentren en peligro en aguas navegables o en cualesquiera otras aguas.”

Además, a lo largo del Reglamento, para tratar de garantizar el cumplimiento de los objetivos anteriormente mencionados, se alude a dos importantes principios: el principio de solidaridad y el principio de no devolución.

c) Principio de solidaridad

La solidaridad constituye un valor fundacional de la UE, siendo considerado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como el principio rector de la política europea de migración y asilo⁵³. De esta forma, el principio de solidaridad se describe como un mandato expreso que busca de garantizar que se produzca un reparto equitativo de las responsabilidades en materia migratoria entre los distintos EEMM. Ahora bien, hasta el momento y como indica Nuria Arenas Hidalgo “la solidaridad no se considera que genere obligaciones jurídicas vinculantes, sino gestos políticos de apoyo que van a depender de la buena voluntad de los Estados y que la Unión solo puede estimular y coordinar.”⁵⁴.

Antes de hacer alusión a las cláusulas referentes al principio de solidaridad recogidas en el Reglamento, resulta necesario hacer un breve recorrido por algunos de los antecedentes que acabaron por poner de manifiesto la necesidad de recoger, regular y desarrollar dicho principio.

La primera puesta en práctica de este principio se remonta al proyecto piloto EUREMA de 2009 para Malta, cuyo objetivo era el realojamiento entre los distintos EEMM de los beneficiarios de protección internacional que se hallaban en Malta. El proyecto se desarrolló en dos fases: EUREMA I y EUREMA II. En ellas, los distintos EEMM que participaron, pues era voluntario, podían decidir entre actuar a través de la vía institucional promovida por el proyecto o a través de la vía que finalmente fue escogida, basada en la celebración de acuerdos bilaterales entre los Estados en los que podían determinar la cantidad de personas que estaban dispuestos a acoger y el estatuto que a estas les sería concedido.

⁵³ STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, C-643/15 y C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, apdo. 291.

⁵⁴N. Arenas Hidalgo, “El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre estados en la política europea de asilo: la conformación de la reubicación en un contexto de crisis”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 73, nº 2, 2021, Madrid, pp. 21-26.

En 2015, en el contexto de la crisis migratoria que asolaba Europa y que causó más de 1 millón de llegadas irregulares⁵⁵ al territorio comunitario, se llevó a cabo la activación del mecanismo de emergencia recogido en el artículo 78.3 TFUE que supuso, entre otras medidas, la reubicación de solicitantes de protección internacional presentes en Grecia e Italia a otros EEMM en los que se llevase a cabo el examen de su solicitud⁵⁶. Asimismo, también se produjo la suspensión temporal del artículo 13.1 de Dublín III, por el que se atribuye la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo de un nacional de un tercer país al Estado de entrada irregular.

Cabe destacar, además, que el sistema de Dublín III, en vigor hasta 2026, se basa en la denominada “solidaridad por proximidad”⁵⁷ en la que los EEMM más cercanos a los terceros países de los que provienen los solicitantes de protección internacional son los que se ven sometidos a una mayor presión migratoria y al consecuente reparto dispar de la responsabilidad con respecto al resto de EEMM.

Así, partiendo del contexto expuesto en las líneas anteriores, cabe analizar lo dispuesto en el Reglamento 2024/1351 y, en particular, a lo largo de su sección IV, respecto a este principio.

La sección IV, toda ella relativa a la solidaridad, comienza tratando al denominado contingente anual de solidaridad (arts. 56 y ss.) como principal instrumento de respuesta de solidaridad con la que contarán los EEMM sometidos a presión migratoria. De forma que se indica que dicho contingente deberá contener medidas relativas a la reubicación de los solicitantes o beneficiarios de protección internacional; contribuciones financieras aportadas por los EEMM que podrán ser empleadas como apoyo a acciones en terceros países, como la promoción de la migración legal, el apoyo al retorno voluntario o el apoyo a políticas de migración eficaces basadas en los derechos humanos y, también podrá contener medidas de solidaridad alternativas.

⁵⁵ Comunicado Global OIM, 6 de enero de 2015 disponible en: [Más de un millón de migrantes y refugiados han llegado a Europa en 2015](#) (fecha de última consulta: 23 marzo 2025).

⁵⁶ Decisión 2015/1523, del Consejo, de 14 de septiembre, DOUE-L-2015-81831, DOUE y Decisión 2015/1601, del Consejo, de 22 de septiembre, DOUE-L-2015-81887, DOUE.

⁵⁷ N. Arenas Hidalgo, “El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre estados en la política europea de asilo: la conformación de la reubicación en un contexto de crisis”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 73, nº2, 2021, Madrid, pp. 21-26.

En lo que respecta a la reubicación de los solicitantes de asilo, capítulo II, como medida de solidaridad distinta de los traslados explicados más adelante, estas se llevarán a cabo en base al derecho nacional del Estado Miembro beneficiario, una vez probado que no existen motivos razonables para considerar que la persona suponga una amenaza para su seguridad interior.

Con relación a las contribuciones financieras (art. 65) estas se basarán en transferencias emitidas por los EEMM al presupuesto de la UE y tendrán como objeto garantizar la ejecución del contingente anual de solidaridad.

Las medidas de solidaridad alternativas (art. 66) se basarán en peticiones específicas del Estado Miembro beneficiario que tendrán como objetivo complementar las medidas ofrecidas por los órganos y organismos de la Unión al respecto.

d) Principio de no devolución

Mencionado únicamente en el considerando 36 del Reglamento, el principio de no devolución constituye un elemento fundamental dentro de la política migratoria y de asilo de la Unión que, por lo tanto, debe ser respetado por todos y cada uno de los EEMM.

El principio de no devolución proviene del derecho internacional consuetudinario, apareciendo consagrado por primera vez en el artículo 33 de la Convención de Ginebra en el que se establece que “ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner de modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.” De manera que, este es un principio aplicable a cualquier persona que cumpla tales condiciones, con independencia de la nacionalidad o situación migratoria en la que se encuentre.

En el plano europeo, es desde el artículo 3 del CEDH relativo a la prohibición de la tortura desde el que deriva el principio de no devolución, principio que aparece mencionado a su vez, en el artículo 4 del Protocolo nº 4 al Convenio para la

Protección de los derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁵⁸, en el que se prohíben las expulsiones colectivas de extranjeros.

Llegando así a la perspectiva comunitaria y, en particular, a la del SECA enunciada a lo largo del Reglamento, desde la que el principio es descrito como el mandato que permite asegurar el derecho de los solicitantes de asilo a permanecer en el Estado Miembro de acogida en tanto que se tramita su solicitud de protección internacional y que garantiza que, una vez emitida la decisión por las autoridades del Estado Miembro responsable de analizar la solicitud, los solicitantes puedan ejercer su derecho al recurso (art. 43).

4.1.2. Medidas a nivel nacional

En el artículo 5 se indica que tanto la UE como los EEMM fomentarán la cooperación con terceros países a nivel bilateral, regional, multilateral e internacional para, entre otras causas, prevenir la migración irregular.

En el artículo 7 del Reglamento se establece que los EEMM deben contar con estrategias nacionales en las que incluyan medidas con las que garanticen que cuentan con capacidad suficiente para aplicar sus sistemas de asilo y migración, sistemas que, en todo caso, deben respetar las obligaciones existentes dentro del Derecho Internacional y la Unión. Destacando que, entre tales medidas, deben estar aquellas de carácter preventivo dirigidas a reducir la presión migratoria, así como aquellas que tengan por objeto compartir información relativa a la observancia de las obligaciones y principios recogidos en el Reglamento por parte del Estado Miembro.

Asimismo, en el artículo 8 se alude a la elaboración, cada 5 años, de una “Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración” por parte de la Comisión con el objetivo de garantizar la aplicación adecuada de las estrategias nacionales.

De esta forma, pese a encontrarnos ante un Reglamento, cuyo contenido es directamente aplicable por los EEMM y que por lo tanto, no requiere de trasposición, el papel desempeñado por los EEMM a nivel nacional en lo que respecta a la elaboración de normativa interna y a la creación de mecanismos que tengan por objeto implementar las medidas recogidas a lo largo del Reglamento, sigue

⁵⁸ Protocolo nº 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que reconoce ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo adicional al Convenio, modificado por el Protocolo nº 11, 16 de agosto 1963 en Estrasburgo, BOE-A-2009-16302, BOE.

resultando fundamental para dotar de una eficacia real todas las políticas y reformas normativas presentadas por la Unión, y sigue estando dotada de un considerable nivel de discrecionalidad.

4.1.3. *Determinación del Estado Miembro responsable*

La parte III del Reglamento es quizás, junto con la IV en la que se trata el principio de solidaridad, la parte más relevante del mismo, pues en ella se establecen los criterios y mecanismos por los que se determina el Estado Miembro responsable de analizar la solicitud de protección internacional emitida por nacionales de terceros países o apátridas en el territorio comunitario, sus fronteras y zonas de tránsito.

En el Capítulo I se enuncian los principios generales y garantías con las que debe contar todo nacional de un tercer país solicitante de protección internacional. De esta forma, se indica que las solicitudes deberán ser formuladas y registradas en el Estado Miembro de primera llegada, procediéndose, de manera posterior, a determinar qué Estado será el responsable de examinarla. Asimismo, se recoge que los solicitantes de asilo tendrán derecho a la información (arts. 19 y 20) relativa a la aplicación del Reglamento, sus derechos y sus obligaciones e, igualmente, se reconoce su derecho a recibir consejo jurídico (art 21) y a una entrevista personal (art 22).

En el Capítulo II de esta parte III se recoge la jerarquía de criterios aplicables para determinar el Estado Miembro responsable de examinar la solicitud.

En primer lugar, el artículo 25 versa sobre las solicitudes presentadas por menores no acompañados, indicando que aquel Estado Miembro en el que se encuentre legalmente un miembro de su familia será el Estado responsable de examinar las solicitudes de estos menores, siempre y cuando tal medida no resulte contraria al interés superior del niño.

En segundo lugar, en el artículo 26 se determina el criterio de responsabilidad aplicable en aquellos casos en los que el solicitante cuente con familiares que residen legalmente en algún Estado Miembro, estableciendo que, para estos supuestos, el Estado en el que se hallen tales familiares será el responsable de examinar la solicitud, siempre y cuando los solicitantes hubiesen manifestado por escrito que así lo desean.

En tercer lugar, en el artículo 27 se determina el Estado Miembro responsable de examinar las solicitudes de aquellos sujetos que cuenten con un familiar solicitante

de protección internacional en un Estado Miembro, determinando que será este Estado el responsable de examinar la solicitud.

En cuarto lugar, en el artículo 28 se tratan aquellos casos en los que varios miembros de una familia registren de manera simultánea una solicitud de protección internacional en un mismo Estado, estableciendo que será responsable de examinar tales solicitudes, bien el Estado Miembro al que los criterios determinen como responsable para la mayoría de los casos o, de manera subsidiaria, aquel Estado Miembro responsable de analizar la solicitud del solicitante de mayor edad.

En quinto lugar, en los artículos 29 y 30 se tratan aquellos casos en los que el solicitante sea titular de un documento de residencia o de un visado o cuente con un título académico expedido por un centro de enseñanza sito en un Estado Miembro, determinando que el Estado responsable de examinar la solicitud de protección internacional será aquel Estado Miembro en el que se expidió el documento de residencia, visado o título académico.

En sexto lugar, el artículo 32 alude a las solicitudes emitidas en zonas de tránsito internacional de un aeropuerto de un Estado Miembro, enunciando que la responsabilidad del examen recaerá sobre este Estado.

Llegando así al artículo 33 que, en consonancia con el artículo 16.2, recoge como regla subsidiaria en defecto de poderse aplicar cualquiera de los criterios enunciados en los párrafos anteriores, que el primer Estado Miembro en el que se hubiese registrado la solicitud de protección internacional, es decir, el Estado de entrada, será el responsable de realizar el examen de la misma.

4.1.4. *Traslados y acuerdos*

Para aquellos supuestos en los que resulte necesario desplazar al solicitante desde el Estado de entrada hasta el Estado Miembro designado responsable de examinar la solicitud de asilo, a través de las peticiones de toma de cargo (arts. 39 y 40) y de readmisión (art. 41) explicadas en el apartado 3, el Reglamento estipula que los traslados deberán hacerse en base al derecho nacional del Estado que lo lleve a cabo (art. 47).

Cabe destacar la posibilidad que se concede a los EEMM de alcanzar entre sí, y no con terceros países, acuerdos administrativos relativos a la aplicación del Reglamento con el objetivo de aumentar la eficacia del procedimiento.

4.1.5. Internamiento

En la sección V del Reglamento se tratan los internamientos con fines de traslado en EEMM, no terceros países, ya mencionados al describir la Directiva 2013/33 en el bloque anterior. Destacando que, según se enuncia en el artículo 44.1, quedarán expresamente prohibidos aquellos internamientos cuyo único motivo sea la emisión de una solicitud de protección internacional, de forma que, estos deberán fundamentarse en la existencia de un riesgo de fuga del solicitante o en la protección de la seguridad y el orden público nacional (art. 44.2). Asimismo, se indica que el internamiento deberá ser lo más breve posible y ser sometido a un control judicial sobre su legalidad.

4.1.6. Cambios con respecto a Dublín III

Tras esta descripción analítica de las principales cuestiones recogidas en el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, resulta interesante establecer cuáles son los principales cambios realizados con respecto a Dublín III y si tales cambios derivarán realmente en una modificación sustantiva de la política de asilo y migración de la UE.

Una de las principales modificaciones introducidas con el Reglamento 2024/1351 con respecto a Dublín III es la materialización del principio de solidaridad a través de distintas clases de mecanismos como el contingente anual de solidaridad o la regulación de las reubicaciones de los solicitantes de asilo como medida de solidaridad entre los EEMM.

Con relación a los derechos y garantías concedidos a los solicitantes, el derecho al recurso se ve también alterado, en tanto que desaparecen distintas cláusulas recogidas en Dublín III en las que se indicaba que el derecho nacional de los EEMM debía garantizar a la persona interesada “el derecho de permanecer en el Estado miembro en cuestión hasta la resolución del recurso o revisión” (art. 27 Dublín III), asegurando así el cumplimiento del principio de no devolución. Ahora bien, podría argumentarse que pese a suprimirse dichas referencias al principio de no devolución, en el Reglamento 2024/1351 se establece que se debe asegurar el pleno respeto al derecho internacional, dentro del cual se encuentra recogido el principio. De modo que, la exclusión de cláusulas como la citada, no debería derivar, en ningún caso, en la vulneración del principio de no devolución.

Con respecto a los criterios por lo que se atribuyen la responsabilidad a un Estado Miembro u otro, se han producido una serie de cambios. Por un lado, se incorpora la posibilidad de que el examen sea realizado por el Estado Miembro en el que el solicitante cuente con familiares que residan legalmente en su territorio. Por otro lado, se añade la posibilidad de que la responsabilidad recaiga sobre aquel Estado Miembro en el que el solicitante hubiese contado con un permiso de residencia y este hubiese expirado o sobre aquel en el que el solicitante hubiese obtenido un título académico o calificación.

En cuanto al internamiento de los solicitantes, en el nuevo Reglamento parecen ampliarse las posibilidades de acudir a este mecanismo, pues se elimina como requisito el hecho de que exista “un riesgo considerable” de fuga (art. 28 Dublín III). Si bien, como contramedida se añade que todo internamiento debe basarse en la necesidad de proteger la seguridad y orden público nacional.

De esta forma, puede observarse que, en efecto, con el Reglamento se introducen ciertas variaciones con relación a Dublín III. No obstante, cabe que la práctica demuestre si estas serán suficientes para suplir las deficiencias observadas y responder así, a la realidad a la que se enfrentan ciertos EEMM como España, Grecia o Italia.

4.2. Reglamento de procedimiento común en materia de protección internacional

El Reglamento 2024/1348 establece un procedimiento común en materia internacional en la UE y deroga la ya descrita Directiva 2013/32. De modo que, resultará aplicable a todas las solicitudes de protección internacional formuladas en el territorio de los EEMM, dentro del que se incluye aquellas solicitudes emitidas en la frontera exterior, en aguas territoriales y en zonas de tránsito de los EEMM.

4.2.1. Procedimiento en los centros de internamiento y puestos fronterizos

En el artículo 30 se recoge que los migrantes presentes en centros de internamiento y puestos fronterizos podrán formular una solicitud de protección internacional a las autoridades nacionales competentes y estas deberán proporcionar los medios necesarios para garantizar el acceso de los solicitantes al procedimiento.

Por su parte, en el artículo 43 se establecen las condiciones para poder aplicar el procedimiento fronterizo de asilo: que solicitante de protección internacional, a raíz de no cumplir los requisitos de entrada en el territorio de un Estado Miembro, aún no

haya sido autorizado a entrar en el mismo y que el solicitante, entre otras causas, haya sido desembarcado en el territorio de un Estado Miembro tras una operación de búsqueda y rescate.

Llegando así, al artículo 54 en el que se indican los lugares en los que se deberá efectuar el procedimiento fronterizo de asilo. Destacando que se establece que los EEMM exigirán a los solicitantes que durante el procedimiento residan en la frontera exterior, zonas de tránsito o proximidades, o en otros lugares designados dentro del territorio del Estado Miembro, sin que esto, en ningún caso, constituya una entrada en el territorio de un Estado Miembro.

4.2.2. *Concepto de país seguro*

En la sección V del Reglamento se tratan los conceptos relacionados con el país seguro, es decir, el concepto de tercer país seguro y el de país de origen seguro, entre otros.

En el artículo 59 se establece que un Estado solo podrá recibir la designación de tercer país seguro, si la vida o libertad de los no nacionales no están amenazadas a causa de su raza, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política; si los no nacionales no se encuentran expuestos a un riesgo real de daños graves; si los no nacionales se encuentran protegidos por el principio de no devolución y si en dicho Estado se puede solicitar y recibir una protección efectiva. Además, en su subapartado 6 se enuncia que para aquellos casos en los que la UE y un tercer país hayan alcanzado un acuerdo en materia migratoria y de asilo en el que se establezca que los migrantes estarán protegidos por la normativa internacional y el principio de no devolución, se presumirán cumplidas las condiciones de tercer país seguro antes mencionadas.

En el artículo 61 se establece que un tercer país solo podrá ser considerado como país de origen seguro si, en base a su situación jurídica, a la aplicación del Derecho y a las circunstancias políticas generales, puede demostrarse que no existe persecución ni riesgo real de daño grave. Asimismo, se reincorpora la posibilidad de que los EEMM o la UE designen a un tercer país como parcialmente seguro.

La designación de un país como país de origen seguro, se puede producir tanto a nivel comunitario (art. 63) como a nivel interno dentro de los EEMM (art. 64). Debiendo

esta atender, en todo caso, a los criterios recogidos en el Reglamento y a la información aportada por la Agencia de Asilo.

Al igual que se contempla en la Directiva 2013/32, cuando un solicitante de asilo sea originario de un tercer país de origen seguro, el examen del fundamento de la solicitud de protección internacional se llevará a cabo a través del procedimiento acelerado (art. 42.1 e).

Cabe destacar que en el artículo 63 se introduce la posibilidad de que suspenda y retire la designación de un tercer país como tercer país seguro o como país de origen seguro a nivel comunitario en aquellos casos en los que se entienda que dichos Estados han dejado de cumplir las condiciones necesarias. Esta suspensión acarreará la imposibilidad de que los EEMM puedan designar a tal país como tercer país seguro o país de origen seguro a nivel nacional. Ahora bien, de estimarse por un Estado Miembro que dicho país vuelve a cumplir los criterios enunciados en el artículo 59, su designación como tercer país seguro o país de origen seguro en el plano nacional quedará supeditado a que desde la Comisión no exista oposición a tal designación (art. 64.3).

4.2.3. Cambios con respecto a la Directiva 2013/32

El Reglamento introduce una serie de cambios con respecto a la Directiva 2013/32. Por una parte, los criterios que deben cumplir los terceros países para ser considerados seguros parecen haberse reforzado, añadiendo que se le concede un mayor poder a los órganos y organismos de la Unión, pues no solo las decisiones se deberán basar en los informes aportados por la Agencia de Asilo, sino que a la propia Comisión se le pasa a reconocer la potestad de suspender o retirar la condición de seguro a un tercer país.

Por otra parte, a raíz de lo mencionado con anterioridad, los EEMM parecen estar dotados de una menor discrecionalidad a la hora de aplicar estos conceptos, pues en todo momento deben aplicar lo recogido en el Reglamento y comunicar sus decisiones a la Comisión.

4.3. Reglamento de triaje

El Reglamento de triaje deberá ser aplicado sobre aquellos nacionales de terceros países y apátridas, solicitantes o no de protección internacional, que hayan cruzado de manera irregular las fronteras exteriores de algún Estado Miembro o hayan sido

desembarcados en el territorio de un Estado Miembro tras una operación de búsqueda y salvamento.

Como se recoge en el artículo 1 del presente Reglamento, el objetivo del triaje consistirá en reforzar el control de los nacionales de que crucen a las fronteras de la UE; proceder a su identificación y comprobar en las bases de datos pertinentes si dichas personas podrían constituir una amenaza para la seguridad interior. Destacando que el triaje también incluirá reconocimientos médicos y exámenes de vulnerabilidad preliminares.

En lo que respecta a las autoridades que llevarán a cabo el triaje, se enuncia que estas serán designadas por cada Estado Miembro con arreglo a su derecho nacional, debiendo garantizarse en todo momento, como se indica en el artículo 3, el pleno respeto a los DDFF, las normas nacionales y comunitarias aplicables y al principio de no devolución.

4.3.1. Triaje en la frontera exterior

Como se viene indicando, el triaje se aplicará a todos los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada recogidas en el Código de fronteras Schengen y fueran aprehendidos tras su cruce o autorizado de la frontera exterior de un Estado Miembro bien por tierra, mar o aire o, como ya se indicó, a aquellos nacionales de terceros estados que fueran desembarcados en el territorio de un Estado Miembro tras una operación de búsqueda y salvamento. Destacando que durante la realización del triaje, como indica el artículo 6, no se autorizará la entrada al territorio de un Estado Miembro, de tal forma que se crea una denominada “ficción de no entrada”⁵⁹, al igual que ocurre en el caso de los procedimientos fronterizos de asilo regulados en el Reglamento 2024/1348.

4.3.2. Triaje dentro del territorio

Como se recoge en el artículo 7, los EEMM deberán realizar el triaje de aquellos nacionales de terceros países se hallen en situación irregular dentro de su territorio, en aquellos casos en los que estos no se hubiesen visto sometidos al triaje de un

⁵⁹ L. Jakuleviciene, “Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?”, *Odysseus Academic Network* eds., 2022.

Estado Miembro, en el momento en el que hubiesen cruzado la frontera exterior de la UE.

Ahora bien, se contempla la posibilidad de que los EEMM en los que encuentre irregularmente el nacional del tercer país, no realicen el triaje en aquellos casos en los que este sea enviado de vuelta, inmediatamente después de su aprehensión a otro Estado Miembro con el que haya suscritos acuerdos bilaterales y pase este otro Estado Miembro a ser el responsable de realizar el triaje.

4.3.3. *Requisitos y obligaciones*

El triaje se deberá realizar en los lugares designados por las autoridades de los EEMM, normalmente estos se llevarán a cabo en sus fronteras exteriores o en otros lugares dentro de su territorio. Asimismo, se establece, a lo largo del artículo 8, que el control deberá llevarse a cabo sin demora alguna en un plazo máximo de 7 o 3 días en función del supuesto en el que se encuentren los nacionales de terceros países, debiendo los EEMM, durante el transcurso del mismo, tratar de garantizar que las personas sometidas al triaje tengan un nivel de vida que garantice su subsistencia, proteja su salud y respete sus DDFP.

En cuanto a las obligaciones, las personas sometidas a triaje deberán aportar sus datos personales y permitir que se tomen sus datos biométricos para que estos sean recogidos en EURODAC. En el particular caso de los menores estos deberán estar acompañados por un familiar adulto o por un representante designado por el Estado Miembro, tratando además de atender al interés superior del menor (art. 14).

Cada Estado Miembro deberá establecer un mecanismo independiente de seguimiento del cumplimiento del Derecho internacional y comunitario y de velar por un trato eficaz y sin demoras indebidas de las alegaciones fundadas de vulneración de los DDFP.

4.3.4. *Posibles efectos del triaje*

En el informe emitido por la EUAA en 2024⁶⁰ se indicó que la ruta del Mediterráneo seguía siendo la más empleada por los solicitantes de asilo para llegar a Europa, suponiendo el 41% de todas las entradas irregulares de 2023. Este hecho conduce a diversos autores a establecer que con el Reglamento de triaje aquellos EEMM más

⁶⁰ Asylum Report 2024, European Union Agency for Asylum, doi: 10.2847/71363.

expuestos a esta clase de llegadas, es decir, España, Grecia, Chipre, Malta e Italia se verían sometidos a una mayor carga de trabajo al tener que hacer frente a este proceso de identificación. Sin embargo, el hecho de que se establezca esta obligación para los EEMM, facilitará, de cumplirse las condiciones y procesos recogidos en el Reglamento, que se ejerza un mayor control y que se otorgue la atención adecuada a cada una de estas personas.

4.4. Reglamento de crisis y fuerza mayor

El Reglamento 2024/1359 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor tiene por objeto hacer frente a aquellas situaciones consideradas de carácter excepcional, como la llegada masiva de nacionales de terceros países y apátridas al territorio comunitario, la instrumentalización de los migrantes por un tercer país o una situación de fuerza mayor en un Estado Miembro. Asimismo, como se indica a lo largo de sus considerandos, garantiza la aplicación efectiva del principio de solidaridad y el reparto equitativo de las responsabilidades de los EEMM, ya explicado en el subapartado referente al Reglamento 2024/1351. De esta forma, trata de asegurar que los EEMM reciban el mayor apoyo posible por parte del resto de Estados, para así poder hacer frente a la situación de crisis o fuerza mayor a la que se enfrentan.

4.4.1. Situaciones de crisis y fuerza mayor

Con el Reglamento se busca implementar medidas de carácter temporal, que deberán cumplir con los requisitos de necesidad y proporcionalidad, para poder hacer frente a situaciones excepcionales de crisis.

En lo que respecta a las llegadas masivas por tierra, aire o mar de nacionales de terceros estados o apátridas, se considera que estas podrían dar lugar a situaciones en las que un Estado Miembro deje de poder hacer frente a la tramitación de las solicitudes de protección internacional y que, por lo tanto, su sistema de asilo, acogida y retorno dejen de ser operativos.

Por su parte, como recoge el artículo 1, las situaciones de instrumentalización en las que un tercer país o un agente no estatal fomente o facilite el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores o territorio de algún Estado Miembro pueden poner en riesgo el mantenimiento del orden público o la salvaguarda de la seguridad nacional.

El Estado Miembro que se enfrente a esta clase de situación de crisis o fuerza mayor debe contar con la posibilidad de emitir a la Comisión una solicitud motivada con el propósito de poder acogerse a las medidas de solidaridad contempladas a lo largo del Reglamento. Dicha solicitud debe ser aprobada por la Comisión (art. 3) la cual actuará en colaboración con la OIM y ACNUR, así como con los distintos organismos comunitarios pertinentes con el objetivo de determinar si el sistema de asilo del Estado Miembro, que debe estar bien preparado, ha dejado de ser operativo y, por lo tanto, este, como alega en la solicitud, sea incapaz de hacer frente a la situación a la que se enfrenta.

4.4.2. *Medidas de solidaridad aplicables en situación de crisis*

Ante las situaciones mencionadas en los párrafos anteriores se plantea la posibilidad de que los EEMM soliciten autorización para aplicar excepciones y medidas de solidaridad recogidas en el Reglamento, que no hacen sino reforzar las ya mencionadas en el Reglamento para la gestión del asilo y la migración.

Por un lado, cabe aludir a las excepciones, capítulo IV, contempladas por medio de prórrogas respecto de los plazos para: el registro de las solicitudes de protección internacional (art. 10) la finalización del procedimiento fronterizo (art. 11) o los procesos de readmisión y traslado (art. 12). Destacando que, en el artículo 13, se recoge la posibilidad de que el Estado Miembro quede exento de su obligación de readmitir a solicitantes de asilo en su territorio, siempre y cuando las llegadas masivas a las que se ve expuesto sean de tal intensidad que exista un grave riesgo de que el trato que se fuese a dar a los solicitantes resultase deficiente. Además, se permite que los EEMM que se hallen en estas situaciones puedan modificar los criterios para el procedimiento fronterizo de tal forma que las solicitudes de asilo sean examinadas en las fronteras

Por otro lado, con relación a las medidas de solidaridad basadas en reubicaciones, contribuciones financieras y otras medidas alternativas de solidaridad, se establece a largo del artículo 9 que los EEMM contribuyentes tengan que asumir hasta el 100% de las necesidades de reubicación determinadas y con ello, la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo por encima de su parte equitativa, en aquellos casos en los que las medidas contempladas en el contingente anual de solidaridad no resulten suficientes para afrontar la situación.

5. EL PROTOCOLO ITALIA-ALBANIA

5.1. Contexto y antecedentes

5.1.1. *Situación migratoria en Italia*

Italia, a raíz de su posición geográfica, es uno de los principales puntos de llegadas irregulares a la Unión a través de la ya mencionada ruta del Mediterráneo central. Este hecho conduce a que haya sido testigo y participe en numerosas operaciones de búsqueda y rescate de migrantes en el Mediterráneo con operaciones tales como Mare Nostrum⁶¹, iniciada como respuesta al naufragio ocurrido en Lampedusa en 2013; Tritón y Poseidón o la Operación EUNAVFOR MED SOPHIA⁶², cuyo objetivo era luchar contra las redes de tráfico de migrantes.

A lo largo de 2024, este Estado Miembro recibió un total de 158.605⁶³ solicitudes de asilo, cantidad que superó las cifras de 2015 y 2016 en plena crisis migratoria, así como el total de solicitudes recibidas a lo largo de 2023. Con el objetivo de hacer frente a esta situación desde el Gobierno italiano, en octubre de 2023, se decidió prorrogar el estado de emergencia⁶⁴ en el que se encontraba Italia. Inicialmente esta prórroga se extendería hasta abril de 2024, no obstante, hasta el momento, ha sido objeto de dos nuevas prórrogas: la primera en abril de 2024 hasta octubre de ese mismo año⁶⁵ y la segunda, desde octubre de 2024 hasta abril de 2025⁶⁶.

La declaración y permanencia de este estado de emergencia implica el mantenimiento de medidas de carácter excepcional, al margen del sistema de Dublín y de lo

⁶¹ Comunicado de la OIM, La OIM elogia la operación de salvamento Mare Nostrum de Italia: “No es un factor de atracción para los migrantes”, disponible en: [La OIM elogia la operación de salvamento Mare Nostrum de Italia](#) (fecha de última consulta: 5 de abril 2025).

⁶² P. García Andrade, “Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis”, *European Papers*, Vol. 8, nº 2, 2023, pp. 959-984.

⁶³ Asylum applicants by type – annual aggregated data, Eurostat, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).

⁶⁴ Comunicado de prensa del Gobierno italiano, Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2023 - Proroga dello stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo, Gazzetta Ufficiale n. 240, 13 octubre 2023, disponible en: <https://www.protezionecivile.gov.it/en/normativa/delibera-del-cdm-del-5-ottobre-2023-proroga-dello-stato-di-emergenza-incremento-flussi-migranti-0/> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).

⁶⁵ Comunicado de prensa del Gobierno italiano (Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.76) del 9 de abril de 2024, disponible en: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-76/25411> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).

⁶⁶ Comunicado de prensa del Gobierno italiano 4, disponible en: <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/delibera-del-cdm-10-ottobre-2024-proroga-stato-emergenza-flussi-migranti/> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).

contemplado en el resto de la normativa europea vigente, con el objetivo de obtener una mayor celeridad tanto en los procesos de acogida de nacionales de terceros países solicitantes de protección internacional, como en los procesos de expulsión de dichos sujetos. Destacando que es precisamente en este contexto, en el que Italia decide firmar un Protocolo con Albania por el que se acuerda el envío de solicitantes de asilo a territorio albanés, donde se procederá a registrar y analizar tales solicitudes en base al derecho italiano y comunitario.

5.1.2. *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*

Dentro del contexto introducido en las líneas anteriores, cabe hacer referencia a la sentencia de 2012 *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*⁶⁷ en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) condenó a Italia por entender que esta había vulnerado el principio de no devolución y la prohibición de expulsiones colectivas al proceder al traslado de nacionales de terceros países presentes en su territorio a otro tercer Estado.

Los hechos del caso se basan en la entrega desde el territorio italiano de un grupo de nacionales de terceros países por parte de las autoridades italianas a las autoridades libias, con las que se había suscrito un acuerdo bilateral que tenía por objeto luchar contra la inmigración clandestina.

Para resolver el caso, el TEDH se centró en resolver si el Derecho europeo resultaba aplicable para el caso concreto. Para ello, recordó el contenido del artículo 3 del CEDH indicando que, la situación de presión migratoria en la que se encuentran Estados como Italia, no conlleva la absolución de su obligación de no transferir a un individuo a Estados en los que existe riesgo de que reciban tratos inhumanos. Alegando el tribunal que Libia era un Estado en el que no se hacía distinción entre inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo y que la mera ratificación de un acuerdo con Italia no constituía un mecanismo suficiente por el que se garantizara la protección de estas personas frente a su devolución arbitraria a sus países de origen (Somalia y Eritrea, respectivamente). De esta forma, el TEDH estableció que Italia, como Estado signatario del CEDH, no debía ignorar estos hechos de los que era conocedora, ni usar como fundamento la existencia del acuerdo bilateral para evadir su responsabilidad.

⁶⁷ STEDH de 23 de febrero de 2012, *asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia* [(GS)], no. 27765/2009.

Asimismo, el tribunal concluyó que el contenido del artículo 4 del Protocolo nº 4 del Convenio puede aplicarse extraterritorialmente, pues entiende que de no permitir tal aplicación se estaría privando a los migrantes de su derecho a la realización de un examen, previo a la decisión de expulsión, de sus circunstancias personales y particulares.

Con esta sentencia, se sentó un importante precedente con respecto al respeto del principio de no devolución por parte de los Estados signatarios del CEDH, incluso ante el establecimiento por estos de medidas de externalización a través de la celebración de acuerdos bilaterales entre un Estado firmante y un tercer Estado. Del mismo modo, a lo largo de la sentencia, se alude a un término, ya mencionado con anterioridad y al que se volverá a aludir en los siguientes subapartados, como es el de país de origen seguro.

5.1.3. Pacto migratorio Reino Unido-Ruanda

Antes de proceder a describir el contenido del Protocolo Italia-Albania, resulta de especial interés analizar el acuerdo celebrado entre el Reino Unido y Ruanda en materia migratoria, pues, aunque el Reino Unido desde su salida⁶⁸ de la Unión ya no está sujeto al cumplimiento del Derecho comunitario, como signatario del CEDH queda vinculado al respeto de principios tales como el de no devolución y al tratamiento de conceptos como el de país de origen seguro.

En abril de 2022 el Reino Unido acordó con Ruanda llevar a cabo el traslado de solicitantes de asilo presentes en territorio británico a Ruanda, donde se decidiría sobre dichas solicitudes en base al derecho ruandés.

No obstante, y tras a una serie procesos legales, en noviembre de 2023 el Tribunal Supremo británico declaró ilegal⁶⁹ dicha política, al estimar que Ruanda no era un tercer país seguro al cual los solicitantes de asilo pudieran ser enviados. El Tribunal basó su decisión en el hecho de que Ruanda contaba con un historial deficiente en materia de asilo, de manera que las autoridades ruandesas no podrían haber emitido decisiones justas y los solicitantes de asilo habrían quedado bajo un notable riesgo de ser devueltos a sus países de origen, produciéndose así una vulneración del

⁶⁸ Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DOUE-L-2020-80111, DOUE.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido *UKSC/2023/0093 R (on the application of AAA and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*, 15 noviembre de 2023.

artículo 3 CEDH y con ello, del principio de no devolución, como ya había ocurrido en casos anteriores⁷⁰ por parte de las autoridades ruandesas.

Todo ello condujo a que se acordara un nuevo tratado⁷¹ con Ruanda en el que, entre otros elementos: se declaró que este era un país seguro al cual los solicitantes podrían ser enviados; se limitó sustancialmente la posibilidad de los solicitantes de impugnar tal decisión ante los tribunales ingleses en base a la consideración de Ruanda como país no seguro y se indicó que ninguna persona sería mandada a otro Estado distinto del Reino Unido desde Ruanda.

Ahora bien, no es posible analizar las consecuencias fácticas de esta nueva modificación, ya que en julio de 2024 esta política fue cancelada por el nuevo Gobierno británico.

5.1.4. Asunto C-406/22

En el Asunto C-406/22⁷² el TJUE resuelve, entre otras cuestiones prejudiciales, que en base al artículo 37 de la Directiva 2013/32 los EEMM no pueden designar parcialmente a un tercer estado como país de origen seguro, tratando de excluir así de tal consideración determinadas partes del territorio del tercer país en las que no se cumplen las condiciones materiales para recibir tal designación.

Sin embargo, cabe aludir que en el nuevo Reglamento 1348/2024 se introduce la posibilidad de prever excepciones con respecto a la designación de un país como país de origen seguro para partes específicas de su territorio o para determinados grupos de personas claramente identificables.

5.2. Protocolo Italia-Albania

El 6 de noviembre de 2023 Italia y Albania alcanzaron un acuerdo bilateral conformado por un Protocolo y dos Anexos, declarados constitucionales por el Tribunal Constitucional albanés⁷³ en enero de 2024 y ratificados mediante ley⁷⁴ en

⁷⁰ D. Walsh, “What happened when Israel sent its refugees to Rwanda”, BBC, junio de 2022, disponible en: <http://bbc.com/news/world-61882542> (fecha de última consulta: 7 de abril 2025).

⁷¹ *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024* (c. 8) de 27 junio 2024.

⁷² STJUE (Gran Sala), de 4 de octubre de 2024, *CV y Ministerio de Interior de la República Checa, C-406/22*, ECLI:EU:C: 2024:841.

⁷³ L. Gozzi, “Europe migrant crisis: Albanian court greenlights migration deal with Italy”, BBC, 29 de enero 2024, disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68132537> (fecha de última consulta: 7 de abril 2025).

⁷⁴ Legge 21 febbraio 2024. N°14 – Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in

febrero de 2024 por el Senado italiano⁷⁵, con el objetivo de fomentar la cooperación entre ambos Estados en la gestión de los flujos migratorios provenientes de terceros Estados.

En el artículo 3 de la ley italiana por la que se ratifica el Protocolo se indica que solo podrán conducirse a los centros de internamiento y retorno (CIR) a aquellas personas embarcadas en medios de las autoridades italianas fuera del mar territorial italiano o de otros EEMM, incluso tras operaciones de salvamento. De modo que se establece que en estos CIR se podrá internar a solicitantes de protección internacional considerados no vulnerables recogidos en aguas extraterritoriales por los barcos de las autoridades italianas a los que les sea aplicable el procedimiento fronterizo acelerado reservado a las personas procedentes de países de origen seguros.

En el Protocolo se contempla la construcción de dos CIR: uno situado en Gjadër, que se destinará al acogimiento de aquellas personas consideradas no aptas para el asilo y otro, cerca de la costa de Shengjin. En este último centro, que quedará íntegramente sometido a la jurisdicción italiana y que a lo largo de la ley del 21 de febrero se equipara a una zona fronteriza o de tránsito a efectos del procedimiento administrativo en materia migratoria, se procederá al desembarco, identificación y sometimiento, conforme a la legislación italiana, comunitaria e internacional, al procedimiento fronterizo de los migrantes, concepto definido en el artículo 1 del Protocolo.

Los centros, que estarán operativos durante un período inicial de 5 años, tendrán una ocupación máxima total de 3000 personas y serán gestionados por las autoridades italianas.

Tanto la entrada en las aguas territoriales albanesas, como el traslado de los migrantes a los CIR serán llevados a cabo por las autoridades italianas, las cuales asumirán todos los costes derivados de los mismos, junto con los derivados de la construcción de los CIR y del alojamiento de los migrantes (art. 6 del Protocolo).

En lo que respecta al período de permanencia de los migrantes en territorio albanés, en el artículo 9 del Protocolo se determina que este no podrá ser superior al plazo

materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno, Gazzetta Ufficiale.

⁷⁵ Senato della Repubblica, Guivedì 15 febbraio 2024 – 159ª Seduta pubblica, 15 de febrero 2024, disponible en: https://www.senato.it/3818?seduta_assemblea=25443 (fecha de última consulta: 7 de abril 2025).

máximo de detención contemplado en la normativa italiana⁷⁶. A lo largo de este mismo artículo, se reconoce el derecho de defensa a los migrantes, de tal manera que se garantizará la entrada de abogados, organizaciones internacionales y agencias europeas para que otorguen asistencia jurídica a los solicitantes de protección internacional. Destacando que, como el resto de los costes, aquellos derivados de procedimientos legales contra Albania por parte de terceros serán asumidos por el Estado italiano (art. 12).

Con respecto a la competencia jurisdiccional y a la ley aplicable sobre los procedimientos de admisión y permanencia de los extranjeros en territorio nacional italiano, esta recaerá con carácter exclusivo sobre la sección especializada en materia de inmigración, protección internacional y libre circulación del Tribunal de Roma y el juez de Paz de Roma. Destacando que, como se enuncia en el artículo 4 de la Ley italiana, el abogado del emigrante participará en la vista desde la sala en la que se halle el juez, conectado telemáticamente al lugar en el que se encuentre el migrante.

5.2.1. Respuesta de los tribunales italianos y planteamiento de cuestiones prejudiciales

Tras la puesta en marcha en octubre de 2024 de los CIR sitios en Albania, distintos tribunales italianos han suspendido los tres procesos de internamiento de migrantes por parte de Italia a Albania. Los tribunales alegaron que los procedimientos a los que los migrantes habían visto sometidos, procedimiento fronterizo acelerado contemplado en el artículo 31 de la Directiva 2013/32, solo resultan aplicables sobre aquellas personas consideradas no vulnerables originarias de países considerados países de origen seguros y, en dichos casos, no se estaban cumpliendo dichas premisas.

Con el objetivo de resolver estos casos, desde el Tribunal Ordinario de Roma se elevaron dos peticiones de decisión prejudicial, Alace⁷⁷ y Canpelli⁷⁸, cuyo contenido coincide plenamente. En Alace, caso cuyos hechos se toman como referencia para resolver las cuestiones prejudiciales, dos nacionales bangladesíes, trasladados a un

⁷⁶ Decreto-Legge 20/2023 Roma de 10 marzo 2023, Gazzetta Ufficiale.

⁷⁷ Petición de cuestión prejudicial planteada por el Tribunale ordinario di Roma ante el TJUE – LC / Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II, Asunto C-758/24 [Alace], 4 de noviembre de 2024.

⁷⁸ Petición de cuestión prejudicial planteada por el Tribunale ordinario di Roma ante el TJUE – LC / Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II, Asunto C-759/24 [Canpelli], 5 de noviembre de 2024.

centro de internamiento en Albania en base al Protocolo Italia-Albania, presentaron una solicitud de protección internacional. Dicha solicitud fue sometida a un procedimiento fronterizo acelerado por las autoridades italianas y acabó siendo desestimada y declarada infundada, por entenderse que estos sujetos provenían de un país de origen seguro con arreglo a la normativa italiana⁷⁹, la cual además de hacer alusión en sus considerandos al Asunto C-406/22 mencionado con anterioridad, aludía también al Reglamento 2024/1348. Los solicitantes impugnaron la decisión frente al Tribunal de Roma, el cual planteó una serie de cuestiones prejudiciales al TJUE relativas al concepto de país de origen seguro y a las obligaciones de los EEMM en materia de control judicial efectivo, al estimar que el acto legislativo italiano de 2024 por el que se estableció la lista de países de origen seguro no precisa las fuentes de información en las que se basaron las autoridades italianas para evaluar la seguridad de dichos países. Quedando tanto los solicitantes como la autoridad judicial privados de la posibilidad de impugnar y controlar la legalidad de dicha designación a través de la comprobación del origen, autoridad, fiabilidad, pertinencia, actualidad y exhaustividad de las fuentes.

Se plantean así un total de cuatro cuestiones prejudiciales, de las cuales tres tratan de averiguar si las decisiones del legislador italiano, con las que se buscó adaptar la lista de países de origen seguro a la STJUE C 406/22, resultan contrarias al derecho de la Unión y, en particular, al contenido de la Directiva 2013/ 32 con respecto a la designación de un tercer país como país de origen seguro.

Además, el Tribunal de Roma solicita al TJUE la emisión de una sentencia urgente, argumentando que esto podría contribuir a resolver el grave conflicto institucional actualmente existente en Italia, que ante la falta de resoluciones sobre la legalidad o constitucionalidad de estos procesos, ha dado lugar a una limitación sustancial de la operatividad del Protocolo Italia-Albania a raíz de las resoluciones de varios órganos jurisdiccionales italianos de no querer convalidar las órdenes de internamiento en los procedimientos fronterizos acelerados. Destacando, a su vez, que no todos los órganos jurisdiccionales italianos han seguido esta línea interpretativa.

⁷⁹ Decreto-legge 23 ottobre 2024, n° 158, Gazzeta Ufficiale n° 300 del 23 de diciembre de 2024.

Ahora bien, cabe señalar que dentro de este contexto de disputas acerca de la legalidad de los traslados, el 11 de abril de 2025⁸⁰, Italia ha procedido a llevar a cabo el cuarto intento de traslado de hasta 40 migrantes a territorio albanés. Sin embargo, esta vez los migrantes trasladados al CIR albanés no resultaron ser personas rescatadas en aguas internacionales por las autoridades italianas, sino migrantes ya presentes en territorio italiano. Este cambio en las actuaciones responde a un nuevo decreto-ley⁸¹ aprobado el pasado 28 de marzo por el Consejo de Ministros italiano. En este, cuyo objetivo alega ser la lucha contra la inmigración irregular, se introduce un importante cambio con respecto a lo explicado en los párrafos anteriores, pues se pasa a permitir el traslado al centro sito en Gjadër, no solo de migrantes rescatados en el mar, sino también de aquellos migrantes que se encuentran retenidos en los centros italianos de Detención para la Repatriación y que ya cuentan con una decisión firme de repatriación. Abriendo todo esto una nueva vía que deberá ser analizada por los tribunales y la doctrina correspondiente.

5.2.2. Conclusiones abogado general de la UE sobre Alace y Canpelli

El abogado general M. J. Richard de la Tour emitió el pasado 10 de abril sus conclusiones⁸² acerca de los asuntos Alace y Canpelli. En ellas, confirma que un Estado Miembro puede designar a un tercer país como país de origen seguro a través de un acto legislativo. Si bien, indica que, para apreciar la legalidad de dicho acto, el órgano jurisdiccional nacional encargado de examinar un recurso contra la desestimación de una solicitud de protección internacional debe contar con las fuentes de información en las que esta se fundamentó. Destacando que, sobre el acto legislativo en cuestión aplica el Derecho comunitario y, por lo tanto, debe garantizar el respeto a las garantías materiales y procedimentales reconocidas a los solicitantes de protección internacional por el Derecho de la UE.

De esta forma, pese a que el Abogado General responde a las cuestiones prejudiciales enunciadas por el Tribunal de Roma relativas a la designación de un país como país de origen seguro, no alude de manera directa al Protocolo Italia-Albania dejando tal

⁸⁰ I. Domínguez, “Meloni hace un cuarto intento de trasladar migrantes a Albania tras otro retoque legal a la norma”, EL PAÍS, 11 de abril 2025, disponible en: [Meloni hace un cuarto intento de trasladar migrantes a Albania tras otro retoque legal a la norma](#) (fecha de última consulta: 17 de abril 2025).

⁸¹ Decreto-legge 28 marzo 2025, n° 37, Disposizioni urgenti per il contrasto dell’immigrazione irregolare, Gazzetta Ufficiale n°73 del 28 de marzo de 2025.

⁸² Conclusiones del abogado general M. J. Richard de la Tour presentadas el 10 de abril de 2025 para los asuntos C-758/24 [Alace] y C-759/24 [Canpelli], ECLI:EU:C:2025:260.

cuestión en manos del TJUE. No obstante, al focalizar su atención en la obligación por parte de los EEMM de dar a conocer las fuentes de información en la que se fundamenta su decisión de designar terceros estados como países de origen seguro, hace referencia a la obligación que estos tienen de garantizar que todos los solicitantes de protección internacional puedan ejercer su derecho al recurso efectivo y que se vean salvaguardados por todas las garantías contenidas en el Derecho de la Unión. De modo que, al no cumplir Italia tales requisitos de transparencia, se acaba por cuestionar de manera indirecta, la legalidad detrás de los internamientos en territorio albanés.

6. ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN DEL PROTOCOLO CON RESPECTO A LAS REFORMAS NORMATIVAS EUROPEAS DE 2024

En primer lugar, es necesario aclarar que todo el análisis que se está llevando a cabo tanto por los tribunales italianos como por el propio TJUE y el abogado general de la Unión sobre la compatibilidad entre el Protocolo Italia-Albania y la normativa comunitaria no atiende al contenido de las reformas normativas de 2024, pues estas todavía entrarán en vigor en junio de 2026 y, por lo tanto, no resultan aún aplicables. En contraposición, en este punto del trabajo, se tratará de llevar a cabo un análisis, precisamente, sobre la compatibilidad entre Protocolo y las reformas en materia de migración y asilo realizadas por la UE en 2024.

Partiendo de esto, en segundo lugar, cabe aludir a las reacciones que generó, en un primer momento, la publicación del Protocolo sobre los órganos de la Unión. Distintos comisarios llegaron a declarar que dicho acuerdo se hallaba fuera del margen de actuación de la UE⁸³. Argumentación que no deja de resultar un tanto incoherente, pues en el propio Protocolo se alude a la intervención de las autoridades italianas y a la aplicación por parte de estas de la normativa comunitaria en materia migratoria. Al ser Italia un Estado Miembro, esta queda vinculada al cumplimiento y respeto al Derecho de la Unión y el Derecho internacional⁸⁴, con independencia de que se celebren acuerdos bilaterales con terceros países no sometidos a tales vinculaciones.

⁸³ J. Liboreiro, “Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson”, Euronews, disponible en: [Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law](#) (fecha de última consulta: 16 de abril de 2025).

⁸⁴ STEDH sobre el asunto *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, *op. cit.*

En tercer lugar, es necesario recordar que las disposiciones contenidas en el Protocolo solo son aplicables sobre aquellos migrantes considerados no vulnerables. De manera que, menores, mujeres embarazadas o personas necesitadas de una especial atención médica quedarían excluidas del mismo. Hecho que en un primer momento parece resultar ciertamente compatible con lo dispuesto en los distintos Reglamentos del año 2024 con respecto al examen de vulnerabilidad y a la consiguiente limitación de someter a personas consideradas especialmente vulnerables y necesitadas de garantías procedimentales especiales al procedimiento de examen acelerado.

En cuarto lugar, cabe recordar que a lo largo del Protocolo se indica, en todo momento, que los CIR van a estar situados dentro del territorio albanés, no en territorio italiano. Sin embargo, tras la ratificación de la Ley del 21 de febrero, las zonas en las que estos se encuentran pasaron a recibir el estatus zona fronteriza o de tránsito italiana, con el objetivo de garantizar así la compatibilidad del proyecto con la normativa comunitaria. Ahora bien, ¿hasta qué punto resulta legalmente posible tal analogía? Parece que, en este caso, a través de tal equiparación se está tratando de plasmar sobre estos centros situados en un tercer país, una ficción semejante a la que se erige en las embajadas, las cuales, pese a estar localizadas geográficamente en el territorio de un tercer Estado, se entiende que son parte del Estado al que representan, quedando, por lo tanto, sujetas a su jurisdicción.

De esta forma, solo se podría estimar que no se incumplen los requisitos recogidos en los distintos Reglamentos aprobados en el año 2024 si los tribunales declarasen legalmente posible la equiparación de las zonas en las que se hallan los CIR a zonas fronterizas o de tránsito italianas. Puesto que, en dichos Reglamentos, se recoge de manera clara que tanto la realización del triaje como el examen de la solicitud de protección internacional, incluido el efectuado a través del procedimiento fronterizo de asilo, deben realizarse dentro del territorio de los EEMM.

6.1. Protocolo y Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración

En el Reglamento 2024/1351 se indica que tanto la UE como los EEMM deberán, respetando el Derecho comunitario e internacional, fomentar una estrecha cooperación con terceros países a nivel bilateral, regional, multilateral e internacional para, entre otros objetivos, prevenir la migración irregular. Objetivo que se corresponde con el que persigue el acuerdo bilateral celebrado entre Italia y Albania en noviembre de 2023.

A su vez, en lo que respecta a la responsabilidad asumida por Italia como Estado Miembro responsable de analizar las solicitudes de protección internacional emitidas por los migrantes enviados a los CIR en Albania, es necesario recordar las cláusulas recogidas en los arts. 16 y 33 del Reglamento, en las que dicha responsabilidad es atribuida al Estado de llegada irregular, en defecto de poderse aplicar el resto de los criterios contemplados en la normativa.

En lo que respecta al traslado de los solicitantes de protección internacional a los CIR en Albania, un tercer Estado, estos no se circunscriben al ámbito de aplicación de los traslados contemplados en los arts. 30-41 del Reglamento, pues estos aluden a traslados que se deberán realizar entre EEMM y no entre un Estado Miembro y un tercer Estado. Además, en el artículo 44 del Reglamento, se prohíben expresamente aquellos internamientos que tengan como único motivo la emisión de una solicitud de protección internacional, emisión que parece ser el único fundamento en el que se basan los internamientos llevados a cabo en Shengjin.

En el Protocolo se reconocen una serie de derechos a los migrantes, entre los que cabe destacar el derecho a la asistencia jurídica. Derecho contenido, a su vez, en la Ley del 21 de febrero en la que se indica que, durante las vistas con los jueces competentes para conocer de los asuntos, los abogados deberán estar presentes en la misma sala que el juez, mientras el solicitante permanece en los centros localizados en Albania. Por su parte, el Reglamento que también recoge este derecho junto con el derecho al recurso efectivo, no parece indicar nada con respecto a la presencia física del solicitante durante la audiencia judicial (art. 67.4). De modo que las disposiciones protocolarias relativas a este derecho no parecen de manera clara contrarias e incompatibles a lo recogido en el Reglamento. Si bien habrá que estar nuevamente a las próximas interpretaciones de los tribunales en asuntos como Alace y Canpelli en los que se cuestiona la compatibilidad existente entre el procedimiento llevado a cabo hasta el momento por las autoridades italianas y las garantías procedimentales presentes en la normativa comunitaria, cuyo contenido no se ve realmente alterado tras las reformas del año 2024.

Por su parte, el contenido del Protocolo tampoco resulta totalmente compatible con las medidas de solidaridad recogidas a lo largo de la sección IV del Reglamento relativas a la reubicación del solicitante en otro Estado Miembro; las contribuciones financieras aportadas por los EEMM, que podrán ser empleadas como apoyo a acciones en

terceros países o las medidas de solidaridad alternativas, basadas en peticiones específicas del Estado Miembro beneficiario de las mismas a la UE.

6.2. Protocolo y Reglamento sobre procedimiento común en materia de protección internacional

La compatibilidad del Protocolo con el Reglamento 2024/1348, que resultará aplicable sobre todas aquellas solicitudes de protección internacional emitidas en el territorio de los EEMM, incluidas aquellas formuladas en sus fronteras exteriores, aguas territoriales y zonas de tránsito, debe ser analizada con relación a dos aspectos: por un lado, con el procedimiento llevado a cabo en los centros de internamiento y puestos fronterizos y, por otro lado, con el concepto de país seguro.

El Protocolo resultaría compatible con el contenido de las disposiciones reglamentarias relativas a la realización del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional en centros de internamiento y puestos fronterizos de los EEMM, si, como ya se indicó en los párrafos anteriores, fuera realmente posible que los CIR sitios en Italia reciban la condición de zona fronteriza o de tránsito italiana. Además, en el particular caso de los sujetos sobre los que resulta aplicable el Protocolo y que se ven, por lo tanto, sometidos al procedimiento fronterizo de asilo, tampoco resultarían aplicables las disposiciones recogidas en el Reglamento al respecto, pues estas hacen alusión a casos en los que los solicitantes hayan sido desembarcados en territorio de un Estado Miembro tras una operación de búsqueda y rescate. Elemento que, en base a lo dispuesto en el Protocolo, no se cumple, pues con independencia de que los tribunales reconociesen a los CIR la condición de zonas fronterizas o de tránsito italianas, los desembarcos de los buques italianos se seguirían produciendo en las costas albanesas desde las que los migrantes serían trasladados a los centros correspondientes.

Con relación al concepto de país seguro, cabe establecer que, pese a que Albania es considerado un Estado de origen seguro por Italia⁸⁵ y que parece, a su vez, que por ser un país candidato⁸⁶ a la Unión desde 2014, se encontrará presente en la primera lista⁸⁷

⁸⁵ Decreto-legge 23 ottobre 2024, n° 158, *op. cit.*

⁸⁶ Comunicado de prensa, Council conclusions on Albania, General Affairs Council meeting Luxemburgo, 24 de junio 2014.

⁸⁷ Comunicado de prensa de la Comisión, La Comisión propone adelantar elementos del Pacto sobre Migración y Asilo, así como una primera lista de la UE de países de origen seguros, IP/25/1070, Bruselas, 16 de abril 2025.

de países de origen seguro para la Unión, los artículos del Reglamento en los que se menciona el concepto de país de origen seguro no resultarían aplicables, ya que Albania no es el país de origen de los migrantes enviados a los CIR.

Tampoco el contenido del Protocolo resultaría compatible con las cláusulas reglamentarias en las que se hace referencia al concepto de tercer país seguro, pues estas aluden al retorno de los solicitantes de protección internacional a un tercer país seguro, con el que estos guarden algún tipo de conexión, que pasaría a ser el responsable de realizar el examen de la solicitud y aplicar su propio sistema de asilo. En contraposición con lo que ocurre en los CIR sitios en Albania. Estado con el que con los solicitantes no guardan necesariamente ninguna relación y en los que, además, el procedimiento de asilo aplicado es el italiano y comunitario, no el albanés.

6.3. Protocolo y Reglamento de triaje

Nuevamente, para determinar la compatibilidad del Protocolo y el Reglamento 2024/1356 habrá que estar a lo que dispongan los tribunales con respecto a la consideración de los CIR como zonas fronterizas o de tránsito italianas, ya que en el Reglamento se contempla la posibilidad de que el triaje sea realizado en la frontera exterior de los EEMM, a través de la creación de la ya mencionada “ficción de no entrada”. Elemento que permite que las zonas en las que se lleve a cabo el triaje no sean consideradas, durante la realización del mismo, parte del territorio del Estado Miembro, derivando esto en que la presencia del solicitante de asilo en dichas áreas no implique su entrada en el territorio del Estado Miembro.

6.4. Protocolo y Reglamento de crisis y fuerza mayor

Cabe recordar que el Protocolo Italia-Albania fue aprobado durante la primera prórroga del estado de emergencia migratorio declarado en Italia a raíz del elevado número de migrantes que llegaban de manera irregular hasta su territorio. De forma que, cabría afirmar que Italia podría invocar la aplicación de las medidas de solidaridad excepcionales contenidas en el Reglamento 2024/1359, basadas en prórrogas en los plazos de registro de las solicitudes de protección internacional, así como en el procedimiento fronterizo de asilo o la exención de su obligación de readmitir a solicitantes de asilo en su territorio, entre otras.

Ahora bien, en lo que respecta a la compatibilidad del Protocolo con el Reglamento, debe indicarse que como el segundo se basa en modificaciones sobre los

procedimientos contemplados en el Reglamento 2024/1348, la compatibilidad entre estos dos instrumentos quedará vinculada a lo establecido con relación al Reglamento sobre procedimientos común en materia de protección internacional.

7. CONCLUSIÓN

En primer lugar, es necesario recordar que no existe una definición específica y concreta a nivel internacional del término migrante, pues este concepto aglutina a una inmensa cantidad de personas que, por razones y causas varias, desean o se ven en la obligación y necesidad de desplazarse desde su lugar de origen a otro. Asimismo, cabe volver a mencionar que, a raíz de esta falta de concreción sobre el término migrante y su consecuente conceptualización a través de una definición genérica, en numerosas ocasiones, se tiende a vincular directamente el mismo con el de solicitante de protección internacional o asilo y, si bien es cierto que todos los solicitantes de asilo son migrantes, no todos los migrantes son solicitantes de protección internacional.

En segundo lugar, a la hora de describir y analizar la política migratoria y de asilo vigente en la UE, se ponen de manifiesto una serie de cuestiones. Por una parte, la necesidad de desarrollar, evitando los errores cometidos hasta el momento, una política común que sea capaz de atender, de manera efectiva, los intereses y circunstancias a las que se enfrentan los distintos EEMM y que, a su vez, resulte congruente con principios tales como el principio de no devolución o el de solidaridad. Por otra parte, se puede observar como, a pesar de la gran cantidad de normativa existente al respecto, tanto la Unión como los propios EEMM de manera independiente se han ido aproximando cada vez más a la vía de la externalización, bien a través del traslado a terceros países de solicitantes de asilo presentes en territorio comunitario – como ocurría con acuerdos como el de la Unión Europea y Turquía o el del Reino Unido y Ruanda –; bien evitando que los solicitantes de protección internacional lleguen al territorio de la UE a través de su intercepción por parte un tercer Estado o mediante el traslado por parte de las autoridades de un Estado Miembro de solicitantes de asilo a un tercer Estado, donde el Estado Miembro asumirá la responsabilidad de todo el procedimiento, como ocurre con el ya conocido Protocolo Italia-Albania.

En tercer lugar, con respecto a las reformas normativas aprobadas en el año 2024 se puede concluir que estas han surgido como resultado de los problemas y carencias observadas en la normativa anterior y que, si bien la eficacia real de las mismas aún está por ser comprobada una vez entren en vigor en el año 2026, es posible afirmar que con ellas se

muestra la intención de la UE de ampliar su marco de actuación y poder decisorio. Prueba de ello es el hecho que buena parte de las reformas emitidas en el año 2024 se basan en la transformación del contenido presente en Directivas a nuevos Reglamentos que, a pesar de introducir ciertas modificaciones, no acaban de suponer una transformación transversal del sistema migratorio y de asilo comunitario existente hasta el momento.

En cuarto lugar, el análisis realizado sobre el Protocolo Italia-Albania permite mostrar como, en efecto, Estados que se ven sometidos a una gran presión migratoria están buscando soluciones al margen de las políticas comunitarias para hacer frente a estas situaciones. Además, en el caso italiano, se producen importantes cambios con respecto a los mecanismos de externalización empleados hasta el momento, pues, en cierto modo, combina lo que serían las “vías tradicionales” de externalización con la aplicación y respeto al Derecho comunitario, sin que se llegue a producir, de esta forma, una desvinculación entre Italia y los solicitantes de protección internacional.

Asimismo, la realización de dicho análisis permite reparar en el hecho de que existe una diferencia entre lo que es analizar la legalidad del Protocolo en sí y analizar la legalidad de la aplicación del procedimiento de asilo llevada a cabo por las autoridades italianas en los CIR, aplicación que, actualmente, es la que está siendo analizada tanto por el TJUE como por los tribunales italianos.

En quinto lugar, del análisis de la compatibilidad del Protocolo con los distintos Reglamentos parece poder concluirse que, cuanto menos, esta no resulta evidente. Desde mi perspectiva, aún en el caso de que se permitiera la equiparación de las zonas en las que se hallan los CIR a zonas fronterizas o de tránsito italianas, el contenido del Protocolo se sitúa en una zona gris entre la compatibilidad y la incompatibilidad. Pues si bien este alega basarse en un pleno respeto al Derecho comunitario e internacional, las cláusulas en él contenidas parecen “jugar” con el contenido de estos. Destacando, además, que como se pudo ver a lo largo del bloque relativo a dicho análisis, son varias las disposiciones de los Reglamentos que quedan fuera del examen de compatibilidad al no resultar siquiera aplicables sobre el caso concreto.

En último lugar, cabe mencionar que las últimas medidas aprobadas por el Gobierno italiano que permiten el uso de los CIR como centros de expulsión parecen desvirtuar el contenido original del Protocolo pues el contexto en el que estos están pasando a ser empleados, dista en gran medida, de lo que en un inicio fue propuesto. De forma que, a modo de conclusión final, considero que es posible afirmar que, aunque desde los

tribunales aún no se ha emitido un pronunciamiento definitivo al respecto, políticas como la iniciada en este caso por Italia, van a ser cada vez más comunes en el marco comunitario. La clave estará en hallar el equilibrio adecuado entre la protección del interés nacional de los EEMM y el pleno respeto a los derechos y principios presentes en la normativa de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

- J. Abrisketa Uriarte, “The European Pact on Migration and Asylum: Border Containment and Frontline States”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 24, 2024.
- N. Arenas Hidalgo, “El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre estados en la política europea de asilo: la conformación de la reubicación en un contexto de crisis”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 73, nº2, 2021, Madrid.
- S. Carrera, G. Campesi y D. Colombi, “The 2023 Italy-Albania Protocol on Extraterritorial Migration Management. A Worst Practice in Migration and Asylum Policies”, *CEPS*, 2023.
- S. Carrera, E. Karageorgiou, G. Ovacik y N. Feith Tan, “Global Asylum Governance and the European Union’s Role. Rights and Responsibility in the Implementation of the United Nations Global Compact on Refugees”, *International Perspectives on Migration*, *Springer*, Vol. 18, 2025.
- S. Carrera, N. Chun Luk, F. Mager y M. Stefan, “European Union Policies on Onward and Secondary Movements of Asylum-seekers and Refugees. A Critical Mapping of the EU’s Migration Management Complex”, *CEPS*, 2022.
- M. Di Filippo, “The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 59, 2018.
- P. García Andrade, “Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis”, *European Papers*, Vol. 8, nº 2, 2023.
- E. Guild, “Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to COVID-19”, *European Journal of Migration*, Vol. 23, nº 4, 2021.
- L. Jakuleviciene, “Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?”, *Odysseus Academic Network eds.*, 2022.

- S. Mantu, “Schengen, Free Movement and Crises: Links, Effects and Challenges”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 23, nº 4, 2021.
- L. Marín, S. Penasa y G. Romeo, “Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Policy”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 22, nº 1.
- S. Peers, “The New Asylum Pact: Brave New World or Dystopian Hellscape?”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 26, nº 4, 2024.
- J. Santos Vara, P. García Andrade y T. Molnár, “The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values: Reconciling the Irreconcilable?”, *European Papers*, Vol. 8, nº 2, 2023.
- J. Santos Vara, “The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?”, *European Papers*, Vol. 8, nº 2, 2023.
- T. Strik, “EU External Cooperation on Migration: In Search of the Treaty Principles”, *European Papers*, Vol.8, nº2, 2023.
- K. Zwaan, “The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 19, nº2, 2017.

2. Normativa

2.1. Normativa internacional

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, BOE-A-1979-24010, BOE.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, United Nations Treaty Series.
- Protocolo nº4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que reconoce ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en el primer Protocolo

adicional al Convenio, modificado por el Protocolo nº 11, 16 de agosto 1963 en Estrasburgo, BOE-A-2009-16302, BOE.

- Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, DOUE.
- Acervo de Schengen - Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, DOUE-L-2000-81805, DOUE.
- Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo de 28 de abril 1989, BOE-A-2005-3766, BOE.
- Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992, BOE-A-1992-8976, BOE.
- Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín, 97/C 254/01, DOUE.
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, BOE-A-1999-10228, BOE.
- Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, DOUE-L-2003-80273, DOUE.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, 26 octubre 2012, 2016/C 202/02, DOUE.

- 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, DOUE-L-2013-81289, DOUE.
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, DOUE-L-2013-81290, DOUE.
- Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 604/2013, 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, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, DOUE-L-2013-81287, DOUE.
- Reglamento (UE) 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 una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, DOUE-L-2013-81288, DOUE.
- Decisión 2015/1523, del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, DOUE-L-2015-81831, DOUE.
- Decisión 2015/1601, del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DOUE-L-2015-81887, DOUE.

- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE-L-2016-80504, DOUE.
- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2016/C 202/01, DOUE.
- Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624, DOUE.
- Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DOUE-L-2020-80111, DOUE.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bielorrusia sobre readmisión de residentes en situación ilegal celebrado el 9 junio de 2020, 2019/0181(NLE), DOUE.
- Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, DOUE-L-2021-80971, DOUE.
- Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010, DOUE-L-2021-81850, DOUE.
- Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE-L-2024-80738, DOUE.

- Reglamento (UE) 2024/1348 Del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, DOUE-L-2024-80739, DOUE.
- Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n° 604/2013, DOUE-L-2024-80742, DOUE.
- Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, DOUE-L-2024-80745, DOUE.
- Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, PE/15/2024/REV/1, DOUE.
- Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, DOUE-L-2024-80747, DOUE.
- Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se

establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, DOUE-L-2024-80923, DOUE.

2.2. Normativa nacional italiana

- Decreto-Legge 20/2023 Roma de 10 marzo 2023, Gazzetta Ufficiale.
- Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per ir rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 6 de noviembre de 2023, REFWORLD.
- Legge 21 febbraio 2024 n° 14 – Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l’ordinamento interno, Gazzetta Ufficiale.
- Senato della Reppblica, Guivedì 15 febbraio 2024 – 159ª Seduat publica, 15 de febrero 2024.
- Decreto-legge 23 ottobre 2024, n° 158, Gazzeta Ufficiale n° 300 del 23 de diciembre de 2024.
- Decreto-legge 28 marzo 2025, n° 37, Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Gazzetta Ufficiale n°73 del 28 de marzo de 2025.

2.3. Normativa nacional inglesa

- Safety of Rwanda (Asylum abd Immigration) Act 2024 (c. 8) de 27 junio 2024.

3. Jurisprudencia

3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- STEDH de 23 de febrero de 2012, asunto *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* [(GS)], no. 27765/2009.

3.2. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- STJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría/Consejo de la Unión Europea*, C-643/15 y C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, apdo. 291.
- STJUE (Gran Sala), de 4 de octubre de 2024, *CV y Ministerio de Interior de la República Checa*, C-406/22, ECLI:EU:C: 2024:841.
- Petición de cuestión prejudicial planteada por el Tribunale ordinario di Roma ante el TJUE - LC / Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma - Sezione procedure alla frontiera II, Asunto C-758/24 [Alace], 4 de noviembre de 2024.
- Petición de cuestión prejudicial planteada por el Tribunale ordinario di Roma ante el TJUE — LC / Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma — Sezione procedure alla frontiera II, Asunto C-759/24 [Canpelli], 5 de noviembre de 2024.
- Conclusiones del abogado general M. J. Richard de la Tour presentadas el 10 de abril de 2025 para los *asuntos* C-758/24 [Alace] y C-759/24 [Canpelli], ECLI:EU:C:2025:260.

3.3. Tribunal Supremo del Reino Unido

- Sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido *UKSC/2023/0093 R (on the application of AAA and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*, 15 noviembre de 2023.

4. Documentos oficiales

4.1. Organizaciones Internacionales

- Asylum Report 2024, European Union Agency for Asylum, doi: 10.2847/71363.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del Sistema Europeo Común De Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, COM (2016) 197 final, DOUE.
- Comunicado de prensa, Council Conclusions on Albania, General Affairs Council meeting Luxemburgo, 24 de junio 2014.

- Comunicado de prensa de la Comisión, La Comisión propone adelantar elementos del Pacto sobre Migración y Asilo, así como una primera lista de la UE de países de origen seguros, IP/25/1070, Bruselas, 16 de abril 2025.
- Comunicado Global OIM, 6 de enero de 2015 disponible en: [*Más de un millón de migrantes y refugiados han llegado a Europa en 2015*](#) (fecha de última consulta: 23 marzo 2025).
- Country Report Italy 2023 update, ASGI, Asylum Information Database.
- EU-Turkey Joint Action Plan, Comisión Europea, MEMO/15/5860, noviembre de 2015.
- Informe A9-0245/2020 sobre la aplicación del Reglamento de Dublín III (2019/2206 (INI)), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, 2020.
- Operating Plan agreed by EASO and Italy (IS-022.01-01), Valletta Harbour and Rome, 2025.
- Personas que necesitan protección Internacional, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, 2017, disponible en:
<https://www.refworld.org/es/ref/infortem/acnur/2017/es/121440> (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).
- Recast Eurodac Regulation, Servicio de Estudios de Parlamento Europeo (EPRS), PE 589.808, junio 2024.
- Screening of third-country nationals at the EU's external borders, EPRS, PE 659.346, junio 2024.
- Secondary movements of asylum seekers in the EU asylum system, European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 726.326, Junio 2024 o M. Wagner, J. Perumadan y P. Baumgartner, Secondary Movements, Ceaseval Research on the Common European Asylum System, 2019, disponible en:
http://ceaseval.eu/publications/34_SecondaryMovements.pdf (fecha de última consulta: 18 de marzo 2025).

- Sixth report on relocation and resettlement, Comisión Europea, COM (2016) 636 final, septiembre 2016, EUR-lex.

4.2. Nacionales Italianos

- Comunicado de prensa del Gobierno italiano, Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2023 - Proroga dello stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo, Gazzetta Ufficiale n. 240, 13 ottobre 2023, disponible en: <https://www.protezionecivile.gov.it/en/normativa/delibera-del-cdm-del-5-ottobre-2023-proroga-dello-stato-di-emergenza-incremento-flussi-migranti-0/> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).
- Comunicado de prensa del Gobierno italiano (Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.76) del 9 de abril de 2024, disponible en: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-76/25411> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).
- Comunicado de prensa del Gobierno italiano, Delibera del Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2024 - Proroga dello stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo, Gazzetta Ufficiale n. 264 11 de noviembre 2024, disponible en: <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/delibera-del-cdm-10-ottobre-2024-proroga-stato-emergenza-flussi-migranti/> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).

4.3. Nacional neerlandés:

- Obermann, L. and Vergeer, S. (2020), Secondary movements of asylum seekers in the EU: Research Report, informe emitido al Ministro neerlandés de Migración, Dutch Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ), The Hague, January 2020.

5. Otras fuentes

5.1. Páginas web y blogs

- A. De Leo, “The “Innovative” Italy-Albania Deal under Scrutiny”, *Verfassungsblog*, disponible en: <https://verfassungsblog.de/managing-migration-the-italian-way/> (fecha de última consulta: 28 de abril 2025).
- A. Palm, “The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, *EU migration and Asylum Law and Policy blog*, disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/> (fecha de última consulta: 7 de abril 2025).
- Asylum applicants by type – annual aggregated data, Eurostat, disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en> (fecha de última consulta: 6 de abril 2025).
- Comisión Europea, “A humane and effective return and readmission policy” Migration and Home Affairs (fecha de última consulta: 20 marzo 2025).
- Consejo de la Unión Europea, Pacto sobre Migración y Asilo, disponible en: [Pacto sobre Migración y Asilo](#) (fecha de última consulta: 23 marzo 2025).
- <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion> (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).
- J. Carling, “What is the meaning of migrant?”, disponible en <https://meaningofmigrants.org/> (fecha de última consulta: 12 de marzo 2025).
- P.W. Walsh, “Q&A: The UK’s former policy to send asylum seekers to Rwanda”, *The Migration Observatory*, disponible en: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/qa-the-uks-policy-to-send-asylum-seekers-to-rwanda/> (fecha de última consulta: 15 de abril 2025).

5.2. Artículos de prensa

- D. Walsh, “What happened when Israel sent its refugees to Rwanda”, BBC, junio de 2022, disponible en: <http://bbc.com/news/world-61882542> (fecha de última consulta: 7 de abril 2025).
- J. Liboreiro, “Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law”, says Commissioner Ylva Johansson, Euronews, 15 de marzo 2023, disponible en: [Italy-Albania migration deal falls outside EU law](http://euronews.com/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law) (fecha de última consulta: 16 de abril de 2025).
- L. Gozzi, “Europe migrant crisis: Albanian court greenlights migration deal with Italy”, BBC, 29 de enero 2024, disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68132537> (fecha de última consulta: 7 de abril 2025).
- J. Liboreiro, “Italia: El Gobierno de Meloni reactiva sus centros para inmigrantes en Albania”, Euronews, 29 de marzo 2025, disponible en: [Italia: El Gobierno de Meloni reactiva sus centros para inmigrantes en Albania](http://euronews.com/italia-el-gobierno-de-meloni-reactiva-sus-centros-para-inmigrantes-en-albania) (fecha de última consulta: 16 de abril 2025).
- I. Domínguez, “Meloni hace un cuarto intento de trasladar migrantes a Albania tras otro retoque legal a la norma”, EL PAÍS, 11 de abril 2025, disponible en: [Meloni hace un cuarto intento de trasladar migrantes a Albania tras otro retoque legal a la norma](http://elpais.com/meloni-hace-un-cuarto-intento-de-trasladar-migrantes-a-albania-tras-otro-retoque-legal-a-la-norma) (fecha de última consulta: 17 de abril 2025).