



DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Estrategia Europea de Migración y Asilo

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo
Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración
[COM(2026) 45 final]

SOC/859

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

www.eesc.europa.eu

ES

Asesora	Gemma PINYOL (por el ponente del Grupo II)
Decisión de la Asamblea	17/2/2026
Consulta	Comisión Europea, 1/4/2026
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	25/6/2026
Aprobado en el pleno	15/7/2026
Pleno n.º	607
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	200/5/24

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) toma nota de la Comunicación COM(2026) 45 final, en la que se establece la primera Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración y reconoce que su objetivo es proporcionar un marco general para la acción de la UE en los próximos cinco años. Sin embargo, el Comité considera que el enfoque de la Estrategia es no es equilibrado, porque da prioridad al control, la contención y el retorno frente a una política migratoria de carácter verdaderamente general y basada en los derechos.
- 1.2 El CESE recomienda a la Comisión Europea que reequilibre la estrategia prestando la misma atención a las vías de migración regular, las políticas de integración e inclusión y la protección de los derechos fundamentales. La migración debe abordarse como un fenómeno estructural y polifacético que presenta una dimensión social, económica y humanitaria, en lugar de tratarla principalmente como un reto para la seguridad.
- 1.3 El CESE pide que se establezcan vías legales claras, accesibles y diversificadas para la migración a la UE, que engloben todos los niveles de cualificación y todos los fines, incluidos la migración laboral, la reagrupación familiar y la admisión humanitaria. Circunscribir la migración regular sobre todo a talentos altamente cualificados puede dar lugar a un incremento de la migración irregular y socavar la coherencia de las políticas.
- 1.4 El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que velen por que todas las medidas relacionadas con la migración se ajusten plenamente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, lo que requiere establecer mecanismos de supervisión vinculantes, independientes y transparentes, en particular en las fronteras exteriores y los procedimientos de retorno.
- 1.5 El CESE recomienda encarecidamente reforzar las garantías procesales en los sistemas de asilo, incluido el derecho a una evaluación individual, el acceso a una asistencia jurídica gratuita y la tutela judicial efectiva. El recurso a procedimientos acelerados, el concepto de país seguro y las herramientas digitales no debe poner en entredicho estas garantías.
- 1.6 El CESE pide un enfoque más equilibrado en materia de retornos que garantice que estos sigan siendo una medida de último recurso en el marco de una política migratoria más amplia, humana y eficaz. Deberá darse prioridad a los programas de retorno voluntario que incluyan un firme apoyo a la reintegración y respeten plenamente la dignidad humana.
- 1.7 El CESE recomienda que toda cooperación con terceros países en materia de migración se base en verdaderas asociaciones, que incluyan oportunidades de migración legal, apoyo al desarrollo y una estricta condicionalidad en materia de derechos humanos. Los acuerdos deben incorporar salvaguardias ejecutables, supervisión independiente y cláusulas de suspensión en caso de incumplimiento.

- 1.8 El CESE insta a la Comisión a que refuerce significativamente la dimensión relativa a la integración de la Estrategia mediante la asignación de recursos financieros adecuados, el establecimiento de objetivos mensurables y el fomento de la participación activa de los interlocutores sociales, los entes locales y las organizaciones de la sociedad civil.
- 1.9 El CESE subraya la necesidad de garantizar que el creciente uso de la digitalización y la inteligencia artificial en la gestión de la migración vaya acompañado de salvaguardias sólidas. Las herramientas tecnológicas deben apoyar la toma de decisiones humana, no sustituirla, y en ningún caso deben socavar los derechos fundamentales ni el principio de no devolución.
- 1.10 El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que la aplicación de la Estrategia no se ajuste plenamente a los valores fundamentales de la Unión, en particular el respeto de los derechos fundamentales, la dignidad humana, la solidaridad y el Estado de Derecho. El Comité subraya que la credibilidad y la legitimidad de la política migratoria de la UE dependerán de la medida en que estos principios se respeten efectivamente en la práctica.

2. Contexto

- 2.1 La Comunicación COM(2026) 45 final, adoptada el 29 de enero de 2026, presenta la Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración. Se trata de un documento de carácter estratégico sobre la gestión del asilo y la migración, que parte de las estrategias nacionales presentadas por veinticinco Estados miembros¹, y establece las prioridades quinquenales de la Unión en estos ámbitos.
- 2.2 La Estrategia se articula en torno a cinco prioridades: reforzar la diplomacia migratoria; consolidar las fronteras exteriores de la UE; desarrollar un sistema de asilo y migración firme, justo y adaptable; mejorar la eficacia de los retornos y readmisiones, y promover la movilidad laboral y del talento para impulsar la competitividad europea.
- 2.3 El documento se inscribe en un contexto político europeo marcado por el endurecimiento de las posiciones respecto al debate migratorio, con la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo de 2024, la instrumentalización política por parte de la extrema derecha de la realidad migratoria y la creciente presión de los Estados miembros para reforzar los controles fronterizos y acelerar los retornos. La Estrategia pretende orientar la acción de la UE en el horizonte de los próximos cinco años.
- 2.4 El Comité Económico y Social Europeo (CESE), como representante institucional de la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales europeos, ha sido consultado sobre esta Comunicación. El Comité ha mantenido a lo largo de los años una posición reiterada y coherente en favor de una política migratoria europea que sea a la vez eficaz, realista, justa y plenamente compatible con los derechos fundamentales y los valores europeos.

¹ Veinticinco Estados miembros han presentado sus estrategias nacionales ante la Comisión Europea. Dinamarca está exenta de la obligación de remitir dicho documento, y Hungría ha comunicado formalmente su decisión de no presentarlo.

3. Observaciones generales

- 3.1 El CESE observa que la Estrategia adopta un lenguaje y una lógica estructural que sitúa la gestión del control en el centro del proyecto europeo de migración. La migración «ilegal» se presenta fundamentalmente como un reto de orden, seguridad y eficiencia, en lugar de como un fenómeno humano complejo que requiere respuestas equilibradas y basadas en derechos. El CESE subraya que la política migratoria no debe estar impulsada únicamente por las preocupaciones en materia de seguridad y debe reflejar el carácter polifacético de la migración como fenómeno social, económico y humanitario.
- 3.2 El CESE constata una asimetría evidente entre el espacio dedicado al control, la contención y los retornos, por un lado, y el dedicado a la gestión de los flujos migratorios, la integración, la inclusión, las vías regulares y la protección de los derechos, por otro. Esta asimetría no es meramente retórica: anticipa prioridades políticas y, en última instancia, decisiones presupuestarias.
- 3.3 El CESE reconoce que la Estrategia contiene elementos positivos, como la referencia explícita al respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales, la voluntad de establecer vías legales de acceso, el apoyo a la protección temporal de los desplazados ucranianos y la mención de la necesidad de reforzar los sistemas nacionales de integración. Sin embargo, el Comité considera que estos elementos quedan eclipsados por la lógica dominante de contención y control.
- 3.4 El CESE alerta sobre el riesgo de que el recurso a tecnologías de inteligencia artificial y digitalización masiva en la gestión de fronteras y los procedimientos de asilo, sin garantías suficientes, derive en sistemas automatizados de toma de decisiones que vulneren el derecho a una evaluación individualizada y el principio de no devolución. La eficiencia tecnológica no puede sustituir a las garantías procesales. Debe exigirse a los Estados miembros que lleven a cabo evaluaciones exhaustivas e individualizadas de la situación de cada persona, incluso cuando la persona en cuestión proceda de un país designado como país de origen seguro, primer país de asilo seguro o tercer país seguro. El CESE subraya la necesidad de establecer mecanismos de supervisión independientes para garantizar el cumplimiento en las fronteras exteriores de la UE y la prestación de asistencia jurídica gratuita a los extranjeros a la espera de una resolución de protección internacional, en consonancia con las recomendaciones del Pacto sobre Migración y Asilo.

4. Observaciones sobre derechos fundamentales

- 4.1 El CESE manifiesta su preocupación ante el tratamiento que la Estrategia hace de los derechos fundamentales. Si bien la Estrategia afirma que las medidas recogidas en la misma respetan la Carta de los Derechos Fundamentales, el Comité considera que esta afirmación es una mera y simbólica declaración de intenciones y no se traduce en mecanismos concretos, vinculantes e independientes de supervisión y rendición de cuentas.
- 4.2 El CESE expresa una preocupación particular ante el concepto de «tercer país seguro» y la creación de listas de países de origen seguros a escala de la UE. Estas categorías, adoptadas en diciembre de 2025, pueden derivar en presunciones de inadmisibilidad que impidan una evaluación genuina de las necesidades de protección individual, en contravención del Derecho internacional en materia de personas refugiadas².

²

[Paquete sobre países seguros, DO C, C/2026/71, 30.1.2026.](#)

- 4.3 El CESE cuestiona seriamente los denominados «centros de retorno» fuera de la Unión contemplados en la propuesta de Reglamento sobre retorno³. La externalización del internamiento y la gestión de retornados a terceros países plantea serios interrogantes sobre el control del respeto a los derechos humanos y la responsabilidad de la UE como garante de los derechos de las personas bajo su jurisdicción efectiva. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya se ha pronunciado sobre la misma pretensión contenida en el «modelo Albania» planteado por el Gobierno de Italia en la sentencia del TJUE del 1 de agosto de 2025⁴.
- 4.4 El CESE recuerda que la salvaguardia del principio de no devolución es innegociable. La aceleración de los procedimientos de asilo —por necesaria que sea para mejorar la eficiencia del sistema— no puede lograrse en detrimento de garantías procesales esenciales, en particular de la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas extranjeras, especialmente en el caso de las personas vulnerables, los menores no acompañados y las víctimas de persecución.
- 4.5 El CESE pide que todos los acuerdos con terceros países en materia de externalización, cooperación migratoria y readmisión incluyan cláusulas vinculantes de derechos humanos, mecanismos independientes de monitoreo y la posibilidad de suspensión inmediata en caso de incumplimiento. La diplomacia migratoria no puede construirse ni sobre violaciones de derechos ni sobre el silenciamiento de tales violaciones.
- 4.6 El CESE recuerda que, de conformidad con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el derecho a solicitar asilo (protección internacional) es un derecho reconocido a todos los nacionales extranjeros. Por lo tanto, la legislación y la política en materia de migración, ya sea a escala de la UE o de los Estados miembros, no deben basarse en la denegación sistemática de este derecho a las personas migrantes, aunque esté concebido para tener un carácter temporal o estar limitado territorialmente. El CESE señala que privar a las personas migrantes del derecho a solicitar asilo a su llegada a la UE transforma efectivamente la migración de personas refugiadas en migración irregular.

5. Crítica al enfoque centrado en los retornos

- 5.1 El CESE critica con firmeza el papel central que los retornos ocupan en la Estrategia. La tasa de retorno efectivo se erige en indicador privilegiado del éxito de la política migratoria europea, cuando debería ser un instrumento de último recurso dentro de una política realista, eficaz, integral, humana y coherente.
- 5.2 El CESE señala que el diagnóstico de partida del documento —según el cual solo una cuarta parte de las personas a las que se ordena abandonar la UE lo hacen efectivamente— no puede servir como justificación automática para un endurecimiento de las políticas de retorno. Este dato debe leerse en contexto, ya que refleja también la existencia de obstáculos objetivos, como la falta de cooperación de terceros países, la inexistencia de documentación o el incumplimiento del principio de no devolución en los países de origen.

³ [DO C, C/2026/33, 16.1.2026.](#)

⁴ Véase la sentencia en <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-08/cp250103es.pdf>.

- 5.3 El CESE advierte de que la propuesta de un sistema europeo común para los retornos, con un orden europea de retorno y «centros de retorno» en terceros países, supone una expansión significativa del aparato coercitivo de la UE, cuyo impacto sobre los derechos de las personas afectadas no se ha sometido a una evaluación adecuada.
- 5.4 Resulta preocupante la mención expresa al cuestionamiento de los acuerdos comerciales con los terceros países que no cooperan en la readmisión de personas extranjeras en situación irregular en el marco de procesos administrativos de retorno. El CESE reconoce que el uso de la condicionalidad negativa en el ámbito de la cooperación económica no es nuevo, pero considera que en esta propuesta se plantea, de modo inaceptable, casi como una amenaza a los socios comerciales de la Unión Europea.
- 5.5 El CESE considera que los recursos invertidos en acelerar y ampliar los mecanismos de retorno deberían complementarse con una inversión equivalente en la regularización, la integración y la inclusión de quienes llevan años residiendo de facto en el territorio de la Unión. Una política obsesionada con el retorno conlleva costes humanos, sociales y económicos que la Estrategia no cuantifica ni considera. El CESE subraya que una política centrada principalmente en los retornos, sin vías legales suficientes, corre el riesgo de resultar ineficaz e insostenible a largo plazo. Por lo tanto, ampliar los canales de migración regular es fundamental para garantizar un marco de migración de la UE equilibrado y creíble.
- 5.6 El CESE recuerda que el retorno voluntario, con un apoyo adecuado a la reintegración, es la única modalidad de retorno compatible con el pleno respeto a la dignidad humana. La Estrategia menciona el retorno voluntario, pero su lógica estructural apunta claramente a mecanismos de retorno forzoso acelerado.

6. La falta de vías regulares de entrada

- 6.1 El CESE se opone al concepto de la Estrategia de reducir efectivamente las vías de migración regular a la movilidad del talento y a atraer a trabajadores cualificados. Si bien el CESE comparte la importancia de esta dimensión para la competitividad europea, considera que asociar la migración regular exclusivamente a la migración de talento es un error conceptual y político de primer orden.
- 6.2 El CESE recuerda que la inmensa mayoría de las personas que migran lo hacen por razones diversas: laborales en todos los niveles de cualificación, familiares, humanitarias o de búsqueda de oportunidades vitales. Una política que solo abre vías regulares para el talento cualificado es una política excluyente que empuja a los demás hacia la irregularidad y aumenta el riesgo de trata de seres humanos.
- 6.3 El CESE subraya que, si bien la instrumentalización de la migración como herramienta de competitividad económica es en parte legítima, no puede ser el único o principal marco de referencia para la política migratoria. Las personas no son únicamente factores de producción, y la política migratoria no puede reducirse a un ejercicio de gestión de recursos humanos.

- 6.4 El CESE pide que la Estrategia incorpore vías regulares para la migración laboral en sectores con una escasez reiterada y persistente de mano de obra en todos los niveles de cualificación, mecanismos robustos de reunificación familiar como derecho fundamental, programas de admisión humanitaria ampliados más allá del reasentamiento estricto y vías específicas para colectivos vulnerables.
- 6.5 El CESE considera que las medidas descritas en el punto 6.4 deben completarse con instrumentos concretos a escala de la UE para ampliar las vías de migración regular, que podrían incluir regímenes para la admisión de trabajadores con diferentes niveles de cualificación, procedimientos simplificados de reagrupación familiar y asociaciones piloto con terceros países que combinen oportunidades de migración legal con mecanismos de retorno voluntario.
- 6.6. El CESE lamenta que la Estrategia de la Comisión no recoja ni haga referencia a otras vías legales de entrada ni a aspectos relevantes para la gestión de la migración laboral⁵, como la formación en origen, el papel de los interlocutores sociales, la adecuación de las cualificaciones profesionales o la armonización de procedimientos de permisos de residencia y trabajo para hacerlos accesibles a más perfiles.
- 6.7. El CESE subraya que las vías de migración legal deben incluir salvaguardias sólidas frente a la explotación laboral, el dumping social y el trabajo no declarado, protegiendo las condiciones laborales y garantizando la igualdad de trato y salario por igual trabajo.

7. El olvido de la integración y la inclusión

- 7.1 El CESE considera que la integración y la inclusión son el talón de Aquiles de la Estrategia. A pesar de las referencias formales a su importancia, la integración recibe un tratamiento claramente subsidiario respecto a las prioridades de control y retorno, tanto en términos de desarrollo argumental como de compromisos políticos concretos.
- 7.2 El CESE recuerda que una política migratoria sostenible es, ante todo, una política de integración exitosa. Las personas migrantes que se instalan en la UE deben poder acceder al mercado laboral, a la educación, a la sanidad y a los servicios sociales en condiciones de igualdad. La integración no es solo un deber de las personas migrantes, como afirma la Estrategia, sino también —y principalmente— una responsabilidad activa de las sociedades de acogida y de sus instituciones. Habida cuenta de que las competencias de integración son de carácter estatal, el CESE considera que la Comisión debería apoyar y alentar firmemente las medidas de integración e inclusión. Debe prestarse especial atención al reconocimiento de las cualificaciones, la formación lingüística y el acceso al aprendizaje permanente, a fin de permitir a las personas migrantes participar plenamente en el mercado laboral y contribuir al desarrollo económico y social de sus comunidades de acogida.

⁵

[DO C, C/2025/4204, 20.8.2025.](#)

- 7.3 Al CESE le preocupa que la Estrategia no prevea mecanismos específicos para abordar la situación de las personas en situación irregular que llevan años viviendo en la UE y que a menudo entraron legalmente, pero perdieron su estatuto jurídico como consecuencia de procedimientos de legalización complicados. La ausencia de menciones a vías de regularización, incluso en casos de arraigo demostrado, constituye una laguna política grave con enormes consecuencias humanas y sociales. El CESE pide a la Comisión Europea que anime a los Estados miembros a facilitar los procedimientos de legalización para las personas migrantes con un historial laboral consolidado.
- 7.4 El CESE destaca la importancia de implicar activamente a los interlocutores sociales, a saber, los sindicatos y las organizaciones empresariales, y a las organizaciones de la sociedad civil, en particular las lideradas por personas migrantes y refugiadas, en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas de integración. La integración no es un proceso administrativo, sino un proceso social.
- 7.5 Debe prestarse especial atención a las mujeres, los niños y niñas, las personas con discapacidad y las víctimas de la trata de seres humanos, cuyas necesidades particulares de protección e integración requieren medidas específicas. El CESE pide enfoques con perspectiva de género, centrados en la infancia e inclusivos en materia de discapacidad en las políticas de migración e integración, incluido el acceso a la educación, la asistencia sanitaria, los servicios sociales, unas infraestructuras accesibles y la protección contra la explotación, la discriminación y la violencia.
- 7.6 El CESE pide que la política de integración reciba una dotación presupuestaria sustancialmente mayor en el próximo marco financiero plurianual (MFP) 2028-2034, con objetivos medibles, indicadores de seguimiento independientes y mecanismos de rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo y la sociedad civil.
- 7.7 El CESE subraya que la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación es un componente inseparable de cualquier política de integración genuina. La Estrategia no aborda con suficiente profundidad este problema, que afecta a la vida cotidiana de millones de personas migrantes y de origen migrante en la Unión.

8. El riesgo de externalización de la diplomacia migratoria

- 8.1 El CESE expresa serias reservas ante el modelo de diplomacia migratoria que propone la Estrategia. El refuerzo de acuerdos con terceros países —condicionando el comercio, la ayuda al desarrollo y los visados a la cooperación en materia de retorno y control fronterizo— implica una subordinación de otros objetivos políticos de la UE a la agenda de contención migratoria.
- 8.2 El CESE alerta sobre el riesgo de que la externalización del control fronterizo hacia terceros países con capacidades institucionales limitadas y registros deficientes en materia de derechos humanos genere situaciones de vulneración grave de los derechos de las personas migrantes fuera del alcance del control jurisdiccional europeo.

- 8.3 El CESE considera que la cooperación con terceros países en materia migratoria puede ser legítima y beneficiosa cuando se basa en un verdadero enfoque de partenariado que incluya inversiones en desarrollo, la apertura de vías legales de migración y un respeto estricto de los derechos humanos. Una cooperación basada exclusivamente en la lógica del control y la contención es sencillamente inaceptable.
- 8.4 El CESE critica el hecho de que el instrumento «Europa Global» previsto para el MFP 2028-2034 refuerza la tendencia a la institucionalización financiera de la externalización, convirtiendo la delegación del control migratorio en terceros países en un pilar estructural y permanente de la gobernanza migratoria europea.

Bruselas, 15 de julio de 2026.

Séamus BOLAND

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
