

Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea

Mehdi Rais

El uso de acuerdos de readmisión ha impulsado el debate sobre si cumplen con el Derecho internacional, en especial las disposiciones relativas a la protección de los refugiados y solicitantes de asilo.

Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea (UE) permiten que los Estados readmitan en su territorio tanto a sus propios ciudadanos como a los de otros países –“extranjeros”– en tránsito que se hallen en situación ilegal en el territorio de otro Estado¹. Estos acuerdos no han tardado en convertirse en un gran problema para las relaciones de la UE con sus países vecinos.

Para los líderes europeos, la legitimidad de los acuerdos de readmisión se basa en que están específicamente diseñados para facilitar los retornos de extranjeros no deseados a su país de origen según el principio de soberanía del Estado. Sin embargo, las autoridades legales y algunos investigadores creen que los acuerdos de readmisión, ya sean bilaterales o entre la UE, infringen las normas de Derecho internacional sobre el asilo, en especial el principio de no devolución, que se encuentra reconocido tanto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como por el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos.

Identificación de la condición

Para empezar se critica la definición del concepto de “inmigrante ilegal” hallada en todos los acuerdos de readmisión, según la cual el Estado reclamado debería readmitir a cualquier persona que no cumpliera o hubiera dejado de cumplir con las condiciones de entrada o de residencia aplicables en el territorio del Estado reclamante.

La noción de “cualquier persona” resulta problemática en cuanto a que no hace ninguna distinción entre los distintos tipos de inmigrantes que se encuentran en situación ilegal en el país de acogida, por lo que se podría menoscabar el principio de no devolución que debería proteger a los refugiados y solicitantes de asilo. La política de readmisión no distigue entre los extranjeros que se

encuentran en situación ilegal cuya posición debería ser protegida y los que no.

La ambigüedad característica de las leyes de readmisión sería ilegal con respecto al Derecho internacional en materia de asilo porque no da ninguna oportunidad a la persona “sospechosa” de que se explique adecuadamente en ausencia de una revisión individual o caso por caso de su situación.

El acuerdo de readmisión de la UE exige que un Estado le envíe una solicitud de readmisión al otro Estado al que se reclama retornar a la persona en cuestión. Sin embargo, no hay información en la petición donde se señalen claramente las razones por las que se retorna a alguien, por lo que es imposible saber si un solicitante de asilo ha tenido la oportunidad de pasar por un procedimiento de identificación justo, es decir, que su situación se haya revisado a título individual. Varios Estados miembro han expulsado a solicitantes de asilo mediante un procedimiento de readmisión que les negaba la posibilidad de una revisión individual de su caso, lo que supone una infracción del Derecho internacional. Esta situación es peligrosa en cuanto a que legaliza la expulsión de solicitantes de asilo a pesar del principio de no devolución.

El riesgo de un efecto dominó

El hecho de no revisar la situación individual de cada solicitante de asilo caso por caso abre la puerta a que se produzcan varios retornos a otro país uno detrás de otro. Eso significa que los acuerdos de readmisión de la UE crean las condiciones para que se produzcan casos de readmisión en los que un país devuelve a la gente a lugares en los que no están garantizados los derechos humanos. Esto se conoce como “efecto dominó”.

Evitar un efecto dominó es algo básico en el Derecho internacional consuetudinario y se debe evitar también al implementar los acuerdos de readmisión. El Comité de

Ministros del Consejo de Europa confirmó que: "Si el Estado de retorno no es el mismo que el de origen, la orden de expulsión (readmisión) debería expedirse únicamente si las autoridades del Estado de acogida están todo lo de acuerdo que se podría esperar, para que el Estado al que se retorne a la persona no la expulse a un tercer Estado en el que pudiera quedar expuesta a un riesgo real"². El texto del acuerdo de readmisión de la UE, sin embargo, no plantea ningún requisito para prevenir el efecto dominó. Por el contrario, abre la puerta –mediante la cláusula del "tercer país seguro"– a que cualquier individuo sea retornado a su país de origen o a Estados de tránsito, con el riesgo de quedar expuesto a un trato inhumano y degradante.

Tomemos como ejemplo el acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía firmado en diciembre de 2013. Este permite la "readmisión [en Turquía] de inmigrantes ilegales que hayan entrado en su territorio de camino a Europa". El acuerdo exige a las autoridades turcas que acepten de vuelta a sus propios ciudadanos y también a los extranjeros ilegales que hayan transitado por su territorio. Estos últimos serán enviados después a su país de origen.

Esta disposición es muy peligrosa, ya que la mayoría de los extranjeros en tránsito por Turquía son solicitantes de asilo afganos, sirios o iraquíes que huyen de la persecución en sus países de origen. Según Oktay Durukan, director de la ONG Refugee Rights Turkey (Turquía): "Un número importante de personas retornadas [al amparo del acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía] se compondrá de refugiados que necesitan protección internacional y los países de la Unión Europea no se la están proporcionando. [...] A su vez, existe el riesgo de que Turquía deporta a los migrantes"³.

Readmisión

El acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía no es un caso aislado. El ejemplo de Turquía puede aplicarse también a todos los países que están negociando o que han firmado acuerdos de readmisión con la UE.

La UE promueve el efecto dominó cuando invita a sus socios vinculados por los acuerdos de readmisión a que firmen acuerdos similares con otros países de origen, lo que crea una red

de readmisión que ayudaría a ampliar el alcance de los retornos forzados de "inmigrantes ilegales", entre ellos los solicitantes de asilo, que corren el riesgo de ser devueltos a un entorno en el que estarían expuestos a la persecución.

Turquía es un ejemplo revelador a este respecto, ya que ha establecido acuerdos bilaterales, similares a su acuerdo de readmisión con la UE con diversos Estados como Siria, Rusia, Uzbekistán, Egipto y Nigeria, y está negociando otros con China, India, Irán, Irak, Marruecos y Pakistán. Algunos Estados de esta lista son conocidos por su indiferencia hacia los derechos fundamentales de los migrantes cuya situación es ilegal.

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa ha declarado que cuando este tipo de acuerdos "se presentan como parte de una política de gestión de la migración" constituyen un método que "corroe los principios establecidos por el derecho internacional"⁴. El Parlamento Europeo respalda esta opinión y ha manifestado que "existe el riesgo de que los acuerdos de readmisión constituyan una amenaza directa o indirecta para los derechos humanos de los solicitantes de asilo o de los migrantes en situación irregular"⁵.

El vacío legal con respecto a los derechos humanos que caracteriza la estructura de los acuerdos de readmisión refleja una tendencia en los aspectos relacionados con la seguridad en la gestión de la migración ilegal, en detrimento de un enfoque general basado en el principio de responsabilidad compartida y caracterizado por un mayor énfasis en el aspecto humanitario de la regulación de este fenómeno de gran complejidad.

Mehdi Rais *raismehdi@hotmail.fr*

Experto en Relaciones Internacionales, Derecho Internacional y Política Migratoria.

1. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-351_en.htm

2. Comité de Ministros del Consejo de Europa (2005), "Veinte directrices sobre el retorno forzoso" www.refworld.org/docid/42ef32984.html

3. <http://tinyurl.com/LeFigaro-Durukan-statement>

4. Consejo de Europa (2010) Criminalización de la migración en Europa: implicaciones para los derechos humanos <http://tinyurl.com/CoE-CriminalisationMigration>

5. Cassarino, J-P (2010) *La politique de réadmission dans l'Union européenne, Direction Générale de Asuntos de Interior de la Unión* www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425632/IPOL-LIBE_ET%282010%29425632_FR.pdf