

LA POLÍTICA CONVENCIONAL DE LA UE SOBRE READMISIÓN DE INMIGRANTES IRREGULARES: UNA COOPERACIÓN OPACA Y CON IMPLICACIONES GRAVES PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Eva Díez PERALTA*

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES PREVIAS.—2. LA COOPERACIÓN CONVENCIONAL DE CARÁCTER FORMAL EN MATERIA DE READMISIÓN.—3. LA TENDENCIA HACIA LA INFORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE READMISIÓN: LOS MECANISMOS PRÁCTICOS DE RETORNO.—4. LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE READMISIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.—4.1. La negociación de los acuerdos.—4.2. La decisión de retorno y la garantía del principio de no devolución.—4.3. La ausencia de un mecanismo posretorno.—5. REFLEXIONES FINALES.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Desde hace algún tiempo, la política de readmisión y de retorno se ha convertido en un componente fundamental de la lucha contra la inmigración irregular en la Unión Europea (UE), y, sobre todo, en una pieza indispensable del instrumental jurídico y político que la Agenda Europea de Migración afianzó en plena gestión de la llamada crisis de los refugiados¹.

Sin embargo, no pocos Estados terceros han mostrado cierta resistencia a readmitir a sus propios nacionales, a pesar de la obligación internacional vigente a este respecto². Y muchas más reticencias encuentra la readmisión

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Almería (emdiez@ual.es). Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 12 de mayo de 2021. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación FEDER-UAL, *Control de Fronteras y Derechos Humanos en el Mediterráneo*, con referencia UAL18-SEJ-C004-B.

¹ Véanse «Agenda Europea de Migración», COM (2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015, pp. 11-12; «Marco de Asociación con terceros países en el marco de la Agenda Europea de Migración», COM (2016) 385 final, de 7 de junio de 2016, pp. 7-9.

² Véase, ampliamente, CARRERA, S., *Implementation of EU Readmission Agreements. Identity, Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer Briefs in Law, Switzerland, Springer International Publishers, 2016.

de aquellos nacionales de terceros países que han entrado en la UE por el territorio del socio exterior en cuestión, o país de tránsito. Otras razones de que no se produzcan retornos, de orden más práctico, están relacionadas con la identificación de los retornados y la obtención de la documentación necesaria de las autoridades de terceros países³. Así, solo un tercio de las personas a las que se ordena regresar lo hacen efectivamente⁴. Con todo, la pandemia de covid-19 ha mantenido a la baja los índices de retorno como consecuencia de las restricciones de viaje, el cierre de fronteras y la disminución de la capacidad de emitir documentos de retorno, de forma que en septiembre de 2020 las repatriaciones no habían alcanzado los niveles anteriores a la crisis sanitaria⁵.

Lo cierto es que los actuales retos migratorios estimulan una cooperación más estrecha con los socios exteriores, a los fines de garantizar la readmisión de sus propios nacionales o los de tránsito. La dimensión exterior de la política de retorno es un elemento clave para obtener un mayor grado de eficacia y previsibilidad en este terreno. En particular, los acuerdos de readmisión firmados entre la UE y los países de origen y de tránsito se erigen en los instrumentos que mejor corresponden a una política migratoria bien gestionada. Este es el argumento repetido en los últimos años, si bien hay que reconocer que estos acuerdos revelan, además, la propensión a externalizar el control de las migraciones⁶.

Este trabajo plantea como objetivo general una reflexión sobre la transparencia y eficacia de la cooperación de la UE con terceros países en materia de retorno y readmisión, y su difícil encaje en la cultura del Estado de Derecho y de los derechos humanos. La Comisión Europea se obstina en medir cuantitativamente la eficacia de los retornos, con arreglo principalmente a la relación entre el número de órdenes de expulsión dictadas y las tasas de devolución efectivas. Sin embargo, como apunta el Parlamento Europeo, la eficacia de los retornos también se debe evaluar en función de su sostenibilidad y de la aplicación de las garantías de los derechos fundamentales⁷.

³ Véase *Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States' entry bans policy and the use of readmission agreements between Member State and third country, A Study from the European Migration Network*, 2014, en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_reentry_bans_and_readmission_agreements_final_december_2014.pdf.

⁴ Desde 2015 el número de decisiones de retorno ejecutadas ha ido disminuyendo. En 2019, en la UE de 27 Estados, los Estados miembros emitieron un total de 491.195 decisiones de retorno, frente a las 426.255 órdenes de retorno emitidas en 2016; sin embargo, en ese mismo año, 142.320 personas fueron efectivamente retornadas, frente a las 192.460 personas retornadas en 2016. Cfr. EUROSTAT, *Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded)*.

⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Inform 5 - Impact of Covid-19 pandemic on voluntary and forced return procedures and policy responses*. Series of EMN-OCDE informs on the impact of Covid-19 in the migration area, European Migration Network, 2021.

⁶ BROUWER, E., «Extraterritorial Migration Control and Human Rights: Preserving the responsibility of the EU and its Member States», en RYAN, B. y MITSILEGAS, V. (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden, Brill, 2010, pp. 199-228, esp. p. 210.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2020, sobre la aplicación de la Directiva de Retorno. Texto aprobado P9_TA (2020)0362, apdo. 6.

Por tanto, este análisis se propone dar cuenta de los acuerdos europeos de readmisión formalmente celebrados con países terceros (ARUE), teniendo presente que los Estados miembros siguen desplegando una considerable acción exterior en el plano bilateral en materia migratoria a través, entre otros, de la firma y aplicación de sus propios acuerdos bilaterales de readmisión. Tras esta exposición se abordarán, en segundo lugar, los principales problemas de fondo que plantea la informalización que está adquiriendo la política de readmisión, especialmente en el plano comunitario. Estas líneas finalizarán con una revisión crítica de la política convencional en materia de readmisión con terceros países desde la perspectiva de los derechos humanos, a las que seguirán unas reflexiones finales.

El debate podrá verse avivado por los eventuales desarrollos que se alcancen en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentado por la Comisión el 23 de septiembre de 2020. Las propuestas que se debaten, de un lado, conducen a la consolidación de un sistema común de retorno dentro de la UE; y, de otro lado, persiguen forjar *unas asociaciones de migración globales, equilibradas, adaptadas y mutuamente beneficiosas* con países no pertenecientes a la UE, en las que la política convencional de readmisión va a adquirir un valor importante⁸.

Recientemente, la Comisión ha realizado un balance de la política de retorno a partir de la primera evaluación anual de la cooperación en materia de readmisión realizada al amparo del flamante art. 25 bis del Código Europeo de Visados⁹. Con respecto a las constataciones hechas por la Comisión en lo relativo a la cooperación con terceros socios relevantes, se advierte que el documento solo recoge las principales conclusiones, ya que la evaluación completa es un documento de carácter restringido que se ha trasladado al Consejo para proseguir un debate más técnico, que incluirá a los Estados miembros y los países socios.

2. LA COOPERACIÓN CONVENCIONAL DE CARÁCTER FORMAL EN MATERIA DE READMISIÓN

Un cambio decisivo en la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración clandestina lo representa la firma de acuerdos de readmisión,

⁸ COM (2020) 609 final. Véanse la propuesta de modificación de la Directiva de Retorno, COM (2018) 634 final, de 12 de septiembre de 2018, o la Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración, COM (2021) 120 final, de 27 de abril de 2021. Por su parte, un análisis sobre la cooperación con terceros países en el marco del Nuevo Pacto puede verse en GARCÍA ANDRADE, P., *EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: news instruments for a new paradigm?*, diciembre de 2020. Disponible en <https://eumigrationlawblog.eu/eu-cooperation-on-migration-with-partner-countries-within-the-new-pact-new-instruments-for-a-new-paradigm/>.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «El refuerzo de la cooperación en materia de retorno y readmisión como parte de una política migratoria de la UE justa, efectiva y general», COM (2021) 56 final, de 10 de febrero de 2021. El Reglamento 2019/1155, de 20 de junio, está publicado en el *DO* L 188, de 12 de julio de 2019.

con base jurídica en el art. 79.3 TFUE. Estos acuerdos constituyen un compromiso de cooperación recíproca entre la UE y sus socios exteriores, con el fin de retornar a sus Estados de origen o de procedencia a los nacionales de terceros países, o nacionales de terceros países en tránsito y apátridas, que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros¹⁰.

Entre 2004 y 2020 la Comisión Europea ha sido autorizada para negociar 23 acuerdos de readmisión, de los que 18 están ya en vigor¹¹. Entretanto, continúan las negociaciones con otros cinco países: Argelia, China, Marruecos, Nigeria y Túnez. Entre los criterios que determinan la conclusión de dichos acuerdos se han citado la presión de la inmigración sobre la UE, la coherencia regional y la proximidad geográfica¹². Nada se dice, sin embargo, acerca de la vigencia en los países socios de un marco jurídico sólido que asegure el respeto de los derechos fundamentales de las personas retornadas.

Los acuerdos de readmisión presentan una estructura estándar por lo que se refiere a sus contenidos esenciales, si bien puede haber disparidades en lo relativo a los ritmos de implantación de ciertas disposiciones. Así, las obligaciones de readmisión se establecen bajo el paraguas de la reciprocidad, y se extienden a los propios nacionales, a los nacionales de terceros países y a los apátridas. Pero, sin duda, la mayor aportación de los acuerdos viene dada por la incorporación de un capítulo que atiende a las obligaciones de tránsito, con vistas a facilitar la devolución de nacionales de terceros países a Estados vecinos de las Partes contratantes, y siempre que concurren dos condiciones, a saber: que la persona no haya podido ser devuelta directamente al Estado de destino, y que quede garantizada la continuación del viaje y la readmisión por el Estado de destino. También prevén la celebración de un Protocolo de aplicación bilateral entre los Estados miembros y los terceros países, sin perjuicio de la aplicabilidad directa de los ARUE.

Desde la regulación del Tratado de Lisboa, el papel del Parlamento Europeo es extremadamente importante en el proceso de conclusión del acuerdo. Sin embargo, hay serias dudas respecto a su información inmediata y completa en todas las etapas del procedimiento, un rol que ahora le confiere el art. 218.10 TFUE¹³.

¹⁰ NAVARRO BATISTA, N., «Inmigración irregular y relaciones exteriores de la UE: los acuerdos de readmisión», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *La dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Iustel, 2012, pp. 125-172.

¹¹ Se trata de los acuerdos celebrados con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, República de Macedonia del Norte, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistán, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Turquía, Cabo Verde y Bielorrusia. Consúltense en https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/normativa/union_europea/decisiones/acuerdos_readmision/index.html.

¹² COMISIÓN EUROPEA, «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales», COM (2002) 175 final, de 10 de abril de 2002.

¹³ LAGRAND, T. E., «European Union's Readmission Policy in the Post-Stockholm Programme Era», en GOUDAPPEL, F. A. y HIRSCH BALLIN, E. M. H. (eds.), *Democracy and Rule of Law in the European Union*, La Haya, Asser Press, 2016, pp. 177-189, esp. p. 183.

Por otro lado, no está resultando sencillo avanzar en las negociaciones destinadas a celebrar acuerdos formales de readmisión. Y es que la readmisión no solo puede ser ventajosa para la UE, sino que hay que adoptar medidas adicionales o complementarias que tengan en cuenta los intereses de los socios. De esta forma, la readmisión se debe integrar en el contexto más amplio de la cooperación general con terceros países, como se desprende de las conclusiones del Consejo Europeo, de 18 de octubre de 2018, donde se reconocía la necesidad de «crear y aplicar los estímulos necesarios utilizando todas las políticas, herramientas e instrumentos de la UE pertinentes, también los relativos al desarrollo, el comercio y los visados»¹⁴.

Exponentes de ello son los vínculos establecidos entre la cooperación en materia de readmisión y la expedición o facilitación de visados¹⁵. Si bien tras la reforma del Código de Visados, se ha abierto la puerta a la combinación de incentivos positivos y negativos, puesto que existe la posibilidad de adoptar medidas restrictivas contra terceros Estados que no cooperen suficientemente en el proceso de retorno, como señala el nuevo art. 25 bis.

De igual forma, las recompensas financieras, particularmente las derivadas del Fondo de Emergencia para África, adquieren una notable relevancia, en vista de que los regresos masivos presentan un serio desafío al modelo social y económico de estos países por lo que supone de pérdidas de ingresos¹⁶. Tampoco se puede desligar la readmisión del apoyo a la reintegración de estas personas en sus países de origen¹⁷.

Empero, la política convencional de readmisión avanza a un ritmo mucho menor del proyectado con algunos socios prioritarios. Marruecos es un ejemplo paradigmático. La concertación de una Asociación por la Movilidad establecía un marco político de cooperación que incluía un compromiso general de iniciar negociaciones de un acuerdo de readmisión de inmigrantes irregulares, que corría paralelo a la firma de un acuerdo de facilitación de visados¹⁸. Aunque las directrices de negociación se recibieron en 2000, y se han celebrado una decena de rondas de negociaciones, existen escasas perspectivas de alcanzar un acuerdo. Este país tiene un profundo motivo para resistirse a su celebración: se opone a una cláusula relativa a la readmisión de nacionales de terceros países que hayan transitado por el territorio marroquí¹⁹. Y, según la Comisión, «poco valor añadido tendría un acuerdo de read-

¹⁴ EUCO 13/18. Apdo. 5.

¹⁵ Así, a modo de ejemplo, el acuerdo de facilitación de visados concluido con Georgia está publicado en el DO L 52, de 25 de febrero de 2012, y en la p. 45 de este mismo DO se publicó el acuerdo de readmisión.

¹⁶ Véase VIZELAC, A., *Returns at what cost. The Challenges of placing readmissions at the heart of the EU migration policies*, Clingendael-Netherlands Institute of International Relations, Policy Brief, junio de 2019.

¹⁷ Véase COM (2021) 120 final, cit. en nota 9.

¹⁸ Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre le Royaume du Maroc, l'Union Européenne et ses États membres, 7 de junio de 2013.

¹⁹ CARRERA, S., CASSARINO, J.-P., EL QADIM, N., LAHLOU, M. y DEN HERTOGE, L., *EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?* CEPS paper in Liberty and Security in Europe, enero de 2016, núm. 87, p. 6.

misión que no incorporara tal cláusula»²⁰. También ha solicitado de forma insistente un paquete de medidas destinadas a la construcción de canales de migración legal, sin que la UE haya accedido a sus pretensiones. En cualquier caso, la inexistencia formal de este acuerdo no ha impedido reforzar la cooperación con este país en un ámbito de interés común: el control y la gestión de las fronteras.

Por último, para respetar las dimensiones de este trabajo hay dos cuestiones que no se abordarán en profundidad, pero que conviene reseñar. En primer lugar, algunos países pueden cooperar en la readmisión (solo) de sus nacionales con arreglo a las *cláusulas de habilitación* que se incorporaron en los acuerdos de asociación y de cooperación que se han venido celebrando desde finales del pasado siglo. Prueba de ello son los arts. 74 y 75 del flamante acuerdo rubricado, el 15 de abril de 2021, entre la UE y los miembros de la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (anteriormente grupo ACP)²¹.

Tal como dijimos, también es reseñable la convivencia en este terreno de un marco bilateral y un marco comunitario, dada la vigencia de acuerdos bilaterales de readmisión celebrados entre los Estados miembros de la UE y países terceros con los que, habitualmente, los socios europeos mantienen relaciones privilegiadas por tratarse de socios naturales, relevantes, en la configuración de la política nacional migratoria, que incluso movilizan recursos de la UE para su implementación. Tal sería el caso del acuerdo de readmisión entre España y Marruecos, o de los recientes compromisos asumidos entre España y Senegal en el marco de una Declaración conjunta sobre la lucha contra la inmigración irregular²². Pero, parece evidente, que la eficacia de la política convencional de retorno pasa por que los acuerdos bilaterales de la Unión prevalezcan sobre los acuerdos bilaterales de los Estados miembros.

De forma paralela a las negociaciones formales, o bien cuando estas negociaciones no avanzan como se esperaba, la UE ha puesto el acento en la mejora de *la cooperación práctica*, como veremos seguidamente.

3. LA TENDENCIA HACIA LA INFORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE READMISIÓN: LOS MECANISMOS PRÁCTICOS DE RETORNO

El análisis de la política convencional de readmisión no se limita al campo de estudio de los acuerdos formalmente celebrados por la UE y terceros Estados. Un trabajo de estas características requiere explorar, al menos de

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Evaluación de los acuerdos de readmisión de la Unión Europea», COM (2011) 76 final, de 23 de febrero de 2011, p. 9.

²¹ Texto disponible en https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf.

²² Véase la Declaración conjunta con motivo de la reciente visita del presidente del Gobierno de España a Senegal, los días 8 y 9 de abril de 2021. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/Declaracio%CC%81n%20conjunta%20Espa%C3%B1a-Senegal.pdf>.

forma general, otras muchas vías expansivas de cooperación en este terreno²³. Cuestión diferente es la valoración que se haga de la dificultad de evaluar la política de readmisión con terceros países tras la aparición de estas zonas grises u opacas protagonizadas por los nuevos acuerdos, mecanismos o soluciones prácticos de retorno —en ocasiones, llamados procedimientos operativos normalizados—, que se adoptan en el marco de diálogos políticos y otras agendas sobre migración de la UE, como reflejan algunos documentos de trabajo de la Comisión²⁴. Estos mecanismos no solo cubren el retorno o readmisión, sino que en la mayoría de los casos suelen ir acompañados de apoyo financiero y operativo en materia de control y gestión de las fronteras, y de lucha contra la trata de seres humanos.

Como ejemplos de estos arreglos se citan los celebrados con Afganistán, Bangladesh, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia y Ghana²⁵. Se trata de países de origen y/o de tránsito que presentan tasas de retorno muy bajas y un número creciente de llegadas irregulares a la UE; y dos de ellos figuran entre las principales nacionalidades de países de África occidental que llegan a España²⁶. No obstante, están en curso conversaciones para establecer un nivel similar de cooperación con países con los que aún no se ha logrado alcanzar un ARUE, tales como Túnez y Nigeria²⁷. Y, es más, en el texto normativo de los ARUE se contempla la posibilidad de cooperar sobre la base de otras disposiciones oficiales o *acuerdos informales*²⁸.

Cabe sostener que estas nuevas fórmulas de cooperación en materia de readmisión plantean en sí una lista de problemas, que no se pueden pasar

²³ En expresión de CARRERA, S., nota 2, *op. cit.*, p. 45. Conviene recordar que ya en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad se hablaba de la utilización de *marcos alternativos de cooperación*, COM (2011) 743 final, de 18 de noviembre de 2011, pp. 10-13.

²⁴ Véanse el «Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración», COM (2018) 301 final, de 16 de mayo de 2018, p. 17; «Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración», COM (2019) 481 final, de 16 de diciembre de 2019, p. 2. También el «Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración», *cit.*, nota 1, p. 8.

²⁵ La UE y Etiopía firmaron, en noviembre de 2015, un *Programa Común de Movilidad y Migración*, al tratarse de un país de origen, tránsito y destino de los migrantes procedentes del Cuerno de África en su ruta hacia Europa. Si bien no incluye la negociación de acuerdos de readmisión, sí contempla la gestión de la migración mixta, incluida la gestión de la migración irregular. En el caso de Afganistán, se ha celebrado un acuerdo de carácter informal denominado *Acción conjunta para el futuro entre Afganistán y la UE sobre cuestiones relativas a la migración*, el 2 de octubre de 2016, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf. En relación con Bangladesh, puede verse *EU-Bangladesh Standard Operating Procedures for the Identification and Return of Persons without an Authorisation to Stay*, que figura como anexo en el documento COM (2017) 6137 final, de 8 de septiembre de 2017. En los casos de Costa de Marfil, Ghana y Guinea solo se ha podido constatar que se han adoptado algunas medidas que desarrollan acciones comunes y estrategias conjuntas, también para hacer frente a los retornos en el «Cuarto informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración», COM (2017) 350 final, de 13 de junio de 2017, p. 12.

²⁶ Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2019) 126 final, de 6 de marzo de 2019, p. 3.

²⁷ Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración correspondiente a 2018, *cit.* nota 24, p. 17, nota 40.

²⁸ Sirva como ejemplo el art. 18.3 del acuerdo de readmisión firmado con Rusia.

por alto. Podríamos comenzar por señalar que estos marcos o fórmulas de cooperación atípicos y flexibles son acuerdos de carácter político u operativo que no tienen valor vinculante, y que se concluyen a través de métodos de negociación informales, acelerados y secretos, al margen del procedimiento formal de celebración de tratados internacionales previsto en el art. 218 TFUE, y sin que existan evidencias de los textos de estos acuerdos en el *DOUE*²⁹. Por consiguiente, estos mecanismos escapan tanto al control democrático que ejerce el Parlamento Europeo en el marco del procedimiento legislativo ordinario, como a una eventual fiscalización por el TJUE, con carácter previo a su entrada en vigor o en una etapa posterior. De igual forma, la UE renuncia a aplicar los principios de equilibrio institucional, cooperación leal y transparencia, que son vectores cardinales del proceso de integración europea, y con ello compromete la credibilidad interna e internacional de su política convencional de readmisión³⁰. No en vano, se ha señalado que el proceso de informalización de la política de readmisión contrasta con el proceso de europeización de esta política sancionado por el Tratado de Lisboa³¹.

También es conveniente señalar la dudosa eficacia de estos pactos, pues no hay garantías de seguimiento eficaz, ni de rendición de cuentas, ni de determinación de responsabilidades, a pesar de que la Comisión suele hacer gala de su cumplimiento satisfactorio. De otro lado, se cercena la posibilidad de incorporar, en todos y cada uno de estos arreglos, mecanismos de control del cumplimiento de sus disposiciones, así como de establecer estándares de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales³².

Resulta evidente, por lo demás, que el interés de los socios exteriores por celebrar acuerdos formales de readmisión con la UE decrecerá de forma drástica, dada la oportunidad que brinda la conclusión de acuerdos informales que no dañan su imagen pública.

4. LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE READMISIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los acuerdos de readmisión, así como las fórmulas informales de cooperación con terceros países, suscitan preocupaciones desde la óptica de los derechos humanos. Los problemas se pueden situar en tres momentos distintos: de un lado, en el momento de la negociación de los acuerdos; de otro, en el de la adopción de la decisión de devolución de una persona en virtud de estos acuerdos; y, una vez que la devolución se ha ejecutado, en el seguimien-

²⁹ POLI, S., «The Integration of Migration Concerns into EU External Policies: Instruments, Techniques and Legal Problems», *European Papers*, vol. 5, 2020, núm. 1, pp. 71-94, esp. p. 80.

³⁰ Véase ampliamente SANTOS VARA, J., *La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la UE en tiempos de crisis*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

³¹ CORTINOVIS, R., *Migration EU Return Policy*, Discussion Brief, Research Social Platform on Migration and Asylum, julio de 2018, p. 10.

³² En esta línea, CASSARINO, J.-P. y GIUFFÉ, M., «Finding its Place in Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission», *FMU Policy Brief*, núm. 01/2017, p. 4.

to de la situación en que se encuentran las personas retornadas fuera ya del territorio europeo.

4.1. La negociación de los acuerdos

Con carácter general, se ha planteado la necesidad de que la UE examine el historial de derechos humanos del país con el que está negociando un acuerdo de readmisión para garantizar un regreso seguro de los repatriados³³, o al menos que evalúe el posible impacto en sus derechos básicos³⁴. En este sentido, la garantía de que el país de readmisión cumpla con las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, y, en su caso, de la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, es una condición esencial para desarrollar una política convencional de readmisión reverente no solo con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, sino también con los propios valores europeos. Sin embargo, no parece ser este un criterio de selección de los países con los que se celebra un acuerdo de readmisión, en la medida en que algunos socios externos no están vinculados por las mismas obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados miembros. Así, Hong Kong, Macao, Sri Lanka y Paquistán no han suscrito la Convención de Ginebra; mientras que Turquía formuló una reserva que encierra una limitación geográfica, de manera que la protección conferida por este Estado afecta a individuos europeos y no de otra parte.

La forma que tiene la UE de integrar salvaguardias de derechos humanos en los ARUE ha sido mediante la incorporación de *cláusulas de compatibilidad*, también llamadas *cláusulas de no incidencia* o *de no afectación*, cuyo contenido muestra una clara evolución y varía de país a país. En unos casos, los acuerdos contemplan una cláusula que, mediante una fórmula amplia y genérica, vaticina la compatibilidad de la aplicación de sus disposiciones con otros derechos, obligaciones y responsabilidades derivados del Derecho internacional³⁵. En otro supuesto, este tipo de cláusula concreta que esos derechos, obligaciones y responsabilidades derivadas del Derecho internacional son los contemplados en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950, y en el Convenio de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en los instrumentos internacionales relativos a la extradición³⁶. Los restantes acuerdos, vigentes entre 2008 y 2020, se han decantado por la incorporación de una disposición

³³ ARENAS HIDALGO, N., «El Acuerdo europeo de readmisión de inmigrantes en situación irregular con Pakistán. Punto de inflexión o huida hacia delante», *Revista General de Derecho Europeo*, 2011, núm. 24, pp. 1-40, esp. p. 39.

³⁴ Véase Opinión minoritaria presentada por Tineke Strik, en nombre del grupo Verts/ALE, en la Comisión LIBE en su informe sobre la celebración del acuerdo con Bielorrusia. Ref. A9-0097/2020.

³⁵ Así ocurrió en el caso de los primeros acuerdos celebrados con Hong Kong, Macao y Sri Lanka, y luego se reprodujo este tipo de cláusula en los acuerdos celebrados con Ucrania, Armenia y Pakistán.

³⁶ Este es el caso del acuerdo celebrado con Albania.

que contiene un elenco más amplio de instrumentos legales en materia de derechos fundamentales, si bien los textos internacionales de referencia pueden cambiar algo de un acuerdo a otro. En todo caso, no pasan desapercibidos los acuerdos celebrados con Azerbaiyán y Bielorrusia que, junto a una cláusula de compatibilidad genérica (la primera de las citadas), incorporan un art. 2 que eleva a la condición de principios fundamentales del acuerdo un elenco de textos internacionales sobre derechos humanos y libertades fundamentales³⁷.

Es evidente que el Parlamento Europeo ha mostrado un interés creciente en torno a las claras y graves deficiencias en el respeto de los derechos humanos de ciertos países contratantes de un ARUE, aunque esta circunstancia no le ha impedido dar su aprobación a la conclusión de los correspondientes acuerdos³⁸. Tal fue el caso principalmente del acuerdo celebrado con Pakistán, un país que, como habíamos indicado, no había firmado la Convención del Estatuto de los Refugiados³⁹. En nuestros días, esta institución ha concedido su aprobación a la celebración del ARUE con Bielorrusia, y sin embargo no ha dejado de reconocer la falta de compromiso de este país con la democracia y los valores fundamentales⁴⁰. Así, con el vecino oriental se pone de manifiesto la tensión entre la condicionalidad política y una cooperación pragmática en áreas sectoriales como la gestión de las fronteras⁴¹.

Hay que subrayar, como imprescindible y urgente, la incorporación en los futuros ARUE de una cláusula que contemple una condición suspensiva que supedita la continuidad de la cooperación al retorno seguro y a una protección suficiente de los derechos de las personas retornadas. Una disposición de esta naturaleza ofrecería un rudimento más convincente de que los derechos humanos de los migrantes en los países de origen, de tránsito y de destino ocupan un lugar central en la agenda de readmisión de la UE⁴².

4.2. La decisión de retorno y la garantía del principio de no devolución

La práctica de los Estados desarrollada al amparo de la aplicación de un acuerdo de readmisión debe llevarse a cabo de conformidad con la norma-

³⁷ Aluden a la DUDH de 1948, la CEDH de 1950, el PIDCP de 1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1964, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984.

³⁸ RESLOW, N., «Human Rights, domestic politics, and informal agreements: parliamentary challenges to international cooperation on migration management», *Australian Journal of International Affairs*, 2019, 73:6, pp. 546-563, esp. p. 555.

³⁹ Los argumentos del PE pueden verse en el trabajo de ARENAS HIDALGO, *op. cit.*, nota 33.

⁴⁰ Véase la exposición de motivos de la Recomendación A9-0097/2020, de 4 de mayo de 2020, p. 6.

⁴¹ YAKOUCHYK, K. y SCHMID, A. M., «EU-Belarus Cooperation in Border Management: Mechanisms and Forms of Norm Transfer», en BOSSONG, R. y CARRAPICO, H. (eds.), *EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability*, Springer, 2016, pp. 121-134, esp. p. 134.

⁴² SUNDBERG DIEZ, O., *Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system*, Discussion Paper, European Migration and Diversity Programme European Policy Centre, 4 de octubre de 2019, p. 14.

tiva secundaria de la UE, y particularmente con las garantías previstas en la Directivas sobre retorno y la Directiva sobre el procedimiento de asilo, atendiendo, en su caso, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída sobre estas normas⁴³.

Pues bien, con arreglo al art. 5 de la Directiva 2008/115, cuando la autoridad nacional competente tenga intención de adoptar una decisión de retorno, deberá velar en particular por que se respete el principio de no devolución, que es uno de los principios informadores del sistema europeo de asilo⁴⁴. La importancia de esta consideración es sustancial toda vez que el procedimiento de retorno puede afectar también a nacionales de terceros países cuya solicitud de protección internacional ha sido denegada. A grandes rasgos, la expulsión de un solicitante de asilo a través de un procedimiento de readmisión que le niega la posibilidad de una revisión individual de su caso, supone una infracción del Derecho internacional y, particularmente, del principio de no devolución⁴⁵. Lógicamente, la persona que ha solicitado protección internacional puede permanecer en el territorio del Estado miembro hasta que se adopte una decisión definitiva sobre la solicitud, como ha tenido ocasión de poner de relieve el TJUE⁴⁶.

De otro lado, por lo que atañe a los menores no acompañados, el Tribunal de Justicia ha sostenido recientemente que, teniendo en cuenta el interés superior del niño y sin distinguir el criterio de la edad, el Estado miembro está obligado a comprobar que en el Estado de retorno se puede ofrecer una acogida adecuada⁴⁷, puesto que en caso contrario el menor no puede ser objeto de una decisión de retorno.

En este contexto, la evaluación de que el Estado tercero es un «país seguro» corresponde pues a los Estados miembros, operación que debe tener lugar con carácter previo a la decisión de retorno⁴⁸. Y esto ha de ponerse en relación con el art. 39.2 de la Directiva de Asilo, que contempla que un socio exterior solo podrá ser considerado tercer país seguro si: *a)* ha ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas y observa sus disposiciones; *b)* cuenta

⁴³ Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a normas y procedimientos comunes a los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO* L 348, de 24 de diciembre de 2008; Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, *DO* L 180, de 29 de junio de 2013.

⁴⁴ Una revisión crítica y actualizada de este sistema puede verse en ABRISKETA URIARTE, J., *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*, Pamplona, Aranzadi, 2020.

⁴⁵ RAIS, M., «Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea», *Revista de Migraciones Forzadas*, núm. 51, 2016, pp. 45-46, esp. p. 45.

⁴⁶ En esta línea véase el Auto del TJUE (Sala 1.^a), de 5 de julio de 2018, asunto C-269/18, PPU, *CJS c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2018:544, apdo. 55.

⁴⁷ TJUE, Sala 1.^a, de 14 de enero de 2021, asunto C-441/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Retour d'un mineur non accompagné)*. Aún no publicada en la recopilación.

⁴⁸ La Comisión propone una lista común de países seguros, de carácter meramente orientativa, que incluye además las diversas listas de países seguros elaboradas por algunos de los Estados miembros, en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf.

con un procedimiento de asilo prescrito por ley, y c) ha ratificado el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumple sus disposiciones, incluidas las normas relativas al recurso efectivo. Por su parte, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE propone de forma clara y certera que los responsables estatales lleven a cabo una evaluación rigurosa y actualizada de la accesibilidad y el funcionamiento del sistema de asilo del país receptor y las salvaguardias en la práctica⁴⁹.

Y particularmente inadecuados se consideran los trámites acelerados en la región fronteriza del Estado requirente después de cruzar ilegalmente la frontera, puesto que reducen considerablemente el plazo para presentar una solicitud de readmisión⁵⁰.

No admite pues discusión que nadie debe ser devuelto en virtud de un acuerdo de readmisión si ello implica el riesgo de que la persona afectada sea objeto de persecución, tortura o castigos inhumanos o degradantes, como proscriben el art. 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, o como prohíben las *cláusulas de país seguro* que figuran en todos los ARUE en orden a limitar el tránsito de nacionales de terceros países o de apátridas. De ahí que haya que recordar la sentencia histórica, de 23 de febrero de 2012, en el asunto *Hirsi Jamaa e.a. c. Italia*, en la que el TEDH señaló que «siempre que se demuestre la existencia de motivos sustantivos para creer que el individuo en cuestión, si fuera expulsado, estaría expuesto a un riesgo real de ser sometido a tratos contrarios al art. 3 en el país receptor», existe «la obligación de no expulsar al individuo a ese país»⁵¹.

En otro orden de cuestiones, la Guardia Europea de Fronteras y Costas, tras la última revisión de su mandato, ha visto ampliadas sus tareas en el marco de las operaciones de retorno, y se la ha dotado de las capacidades necesarias a partir de la creación de un cuerpo permanente que incluirá una dotación de especialistas en retorno⁵². Pero al tiempo que aumentan las competencias de la Agencia arrecian las críticas sobre sus actuaciones, y se enfrenta a acusaciones graves relativas a violaciones de derechos fundamentales por practicar devoluciones automáticas a solicitantes de asilo⁵³.

4.3. La ausencia de un mecanismo posretorno

Nadie discute la ausencia de garantías procedimentales explícitas que permitan asegurar que los retornos de personas en situación irregular hacia los

⁴⁹ FRA, «Fundamental Rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders», de 27 de marzo de 2020. En <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-refugees-asylum-applicants-and-migrants-european-borders>.

⁵⁰ Véase, por citar un ejemplo, el art. 7 del Acuerdo celebrado con Bielorrusia.

⁵¹ TEDH (Gran Sala), Sentencia de 23 de febrero de 2012, demanda núm. 27765/09, apdo. 114.

⁵² Reglamento (UE) 2019/1896, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, *DO L 95*, de 14 de noviembre de 2019.

⁵³ *El País*, 23 de enero de 2021.

Estados requeridos se realizan con arreglo a la protección internacional de los derechos humanos. En el asunto que nos ocupa, la Comisión había reconocido, en su informe de 2011 sobre la evaluación de los acuerdos de readmisión, que estos instrumentos carecían de medios que permitieran comprobar el respeto de los derechos de las personas que son devueltas con arreglo a tales normas convencionales. De forma particular, esta institución destacaba la ausencia de un «mecanismo posretorno», destinado a recabar la información pertinente sobre la situación de las personas readmitidas en el marco de un ARUE, incluido el respeto de sus derechos humanos. A este respecto, la Comisión consideró que mejorar las garantías relativas a los derechos humanos pasaba por reforzar las funciones encomendadas a los Comités Mixtos de Readmisión.

Lo cierto es que en la mayoría de los acuerdos de readmisión existen tales Comités⁵⁴, que son órganos políticos copresididos por la Comisión, en representación de la Unión —en ocasiones asistida por expertos de los Estados miembros—, y los terceros países en cuestión. En el informe citado, la Comisión se inclinaba abiertamente por invitar a sus reuniones a las ONG y organizaciones internacionales que actúan en este ámbito, a los fines de alcanzar en la práctica una interacción adecuada entre la política de retorno y los derechos humanos y las normas de protección internacional. A su vez, estos Comités podrían recabar información sobre el terreno procedente de fuentes tales como las Embajadas de los Estados miembros y las Delegaciones de la UE, aparte de las ONG y las organizaciones internacionales referentes⁵⁵. Esto tiene pleno sentido si se tiene en cuenta el papel que ciertos acuerdos de readmisión atribuyen a los canales diplomáticos y consulares en orden a la expedición del documento de viaje requerido para el retorno de dicha persona, en caso de que el Estado requerido responda positivamente a la solicitud de readmisión⁵⁶.

Sea como fuere, en la práctica no resulta fácil constatar la implementación de estos acuerdos desde la perspectiva de las normas y salvaguardias que aseguran un retorno respetuoso con los derechos humanos. El Parlamento Europeo ha vuelto a instar a la Comisión a velar por el establecimiento de un mecanismo de seguimiento posterior al retorno para conocer la suerte de las personas retornadas, prestando especial atención a los grupos vulnerables, incluidos los menores no acompañados y las familias⁵⁷.

Aunque, después de todo, los Comités Mixtos de Readmisión son órganos que tienen asignadas unas funciones específicas de control de la aplicación de los acuerdos, hay que reconocer que esta fórmula muestra hoy sus limi-

⁵⁴ La Comisión ha revelado que existen órganos de seguimiento equivalentes en los acuerdos informales de readmisión a los que ha denominado «Grupos de trabajo conjunto», COM (2021) 56 final, cit. nota 9.

⁵⁵ COM (2011) 76 final, cit. nota 20, pp. 10-14.

⁵⁶ Véanse, por citar algunos ejemplos, el art. 2, apdos. 4 y 5, del acuerdo UE-Cabo Verde; y los arts. 3, 4 y 5 del Acuerdo UE-Turquía.

⁵⁷ Resolución del Parlamento Europeo, cit. en nota 7, apdo. 35.

taciones. En primer lugar, los compromisos que se alcanzan en el seno de estas estructuras institucionales son confidenciales. En segundo lugar, no hay indicios de que los mencionados Comités hayan llevado a cabo dichas evaluaciones desde la perspectiva de los derechos humanos y, de haberlas llevado a cabo, las conclusiones alcanzadas no se han hecho públicas. En tercer lugar, se desconoce con precisión si se han asignado a las ONG determinadas funciones de seguimiento, como tampoco hay noticias sobre si se han establecido índices de derechos humanos, o indicadores claros, cuantitativos y cualitativos, para medir el grado de reintegración de las personas retornadas.

Por lo demás, es muy probable que el Parlamento Europeo no esté informado de los trabajos que se desarrollan en el seno de estos Comités, aun cuando, en el momento de aprobar la celebración del acuerdo con Pakistán, la Comisión se comprometió a informarle periódicamente de la aplicación de los ARUE, y en particular del trabajo desarrollado por los mencionados Comités⁵⁸. Ciertamente, la implicación de esta institución no puede ser marginal, dada sus nuevas competencias. De ahí que se haya barajado la idea de que esta institución forme parte de la composición de estos órganos de cara a futuros acuerdos⁵⁹.

5. REFLEXIONES FINALES

La política de readmisión en colaboración con terceros países, piedra angular de la lucha contra la inmigración irregular, merece una revisión crítica honda e inaplazable. En nuestros días, la efectividad de la política de retorno sigue centrada, primordialmente, en términos de aumento de las tasas de retorno de migrantes irregulares a los países de origen y tránsito. Ello obedece al descenso del número de decisiones de retorno ejecutadas que viene produciéndose desde 2015, a raíz de la llamada crisis de los refugiados. Sin embargo, conviene tener presente que la efectividad de los retornos también debe ser evaluada en función de su sostenibilidad y la aplicación de las garantías de los derechos fundamentales, como ha expresado el Parlamento Europeo.

Lo cierto es que la dimensión exterior de la política de retorno es una pieza indispensable para conseguir mayores grados de eficiencia y previsibilidad en este terreno. Es constatable que un cambio decisivo en la gestión de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración clandestina lo representa la firma de acuerdos europeos de readmisión. Si bien con algunos socios

⁵⁸ Véase el Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de septiembre de 2010, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República Islámica de Pakistán sobre readmisión de personas que residan sin autorización, *DO C 50 E*, de 21 de febrero de 2012.

⁵⁹ Véanse las opiniones de los ponentes de la Comisión LIBE en relación con Azerbaiyán (A7-0154/2014) y en relación con Cabo Verde (A7-0267/2013). En la doctrina, LAGRAND, T. E., cit. en nota 13, p. 189.

prioritarios, como Marruecos, no está resultando sencillo avanzar en las negociaciones destinadas a la celebración de tales acuerdos.

Por otra parte, está claro que el modo en que la UE ha articulado su modelo de política convencional en materia de retorno se ha ido alejando cada vez más de los principios que inspiran su funcionamiento, especialmente el principio democrático y el de transparencia. En efecto, lejos de proceder con arreglo a pautas democráticas, la Unión celebra con terceros Estados acuerdos informales en ausencia de control parlamentario y de cualquier posibilidad de supervisión judicial. Hay que dar prioridad, por consiguiente, a la celebración de acuerdos formales de readmisión, dada la importancia de concluir un acuerdo vinculante, e impedir que dichos acuerdos formales permitan la celebración de acuerdos informales⁶⁰.

Es preciso instaurar, asimismo, una política de readmisión transparente, eficaz y, sobre todo, coherente y respetuosa con el pleno respeto de los derechos fundamentales, en tanto que pilares cardinales del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de la acción exterior europea, según reza el tratado fundacional de la Unión. Así las cosas, examinar e identificar el historial de derechos humanos de los socios exteriores con los que se concluye un acuerdo de readmisión es tan importante como el hecho de que las decisiones de expulsión no puedan tomarse por los Estados requirentes sin comprobar el estatus de aquellas personas que requieren protección internacional. También es sumamente relevante efectuar un seguimiento de los compromisos contraídos con los socios exteriores y del pleno respeto de los derechos humanos de las personas retornadas.

En definitiva, un planteamiento de la política de retorno basado en derechos humanos incluye la garantía del principio de no devolución, la prohibición de las expulsiones colectivas, la lucha contra las operaciones de tráfico de personas, y la mejora de las condiciones de reintegración de las personas que han retornado a un país seguro. Pero hoy no resulta fácil constatar la implementación de los acuerdos (formales o informales) desde la perspectiva de las normas y salvaguardias que aseguran un retorno respetuoso con los derechos humanos. Es más, la información completa y exhaustiva acerca de la evaluación de la cooperación con terceros países en materia de readmisión, elaborada en 2021 al amparo del art. 25 bis del Código Europeo de Visados, es de momento, en alguna medida, confidencial.

Naturalmente, la cooperación en materia de retorno y readmisión entre los países de destino y de origen o de tránsito constituye un propósito obligado en los debates que se desarrollan en torno al flamante Pacto sobre Migración y Asilo, bajo el rótulo de las denominadas *asociaciones de migración globales, equilibradas, adaptadas y mutuamente beneficiosas* con países no pertenecientes a la UE. Ahora bien, la tendencia a fortalecer y reforzar la

⁶⁰ En este sentido, puede verse la propuesta de informe de iniciativa del Parlamento Europeo sobre la protección de los derechos humanos y la política exterior de la Unión en materia de migración, A9-0060/2021, de 25 de marzo de 2021, apdo. 13.

dimensión exterior y la cooperación con terceros países puede derivar en una excesiva externalización de la gestión de los flujos migratorios, cuyos contornos y límites legales ni siquiera están aún perfilados.

RESUMEN

LA POLÍTICA CONVENCIONAL DE LA UE SOBRE READMISIÓN DE INMIGRANTES IRREGULARES: UNA COOPERACIÓN OPACA Y CON IMPLICACIONES GRAVES PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Este trabajo plantea una reflexión sobre la transparencia y eficacia de la cooperación de la UE con terceros países en materia de retorno y readmisión, y su difícil encaje en la cultura del Estado de Derecho y de los derechos humanos. Así, se dará cuenta de los acuerdos europeos de readmisión formalmente celebrados con países terceros (ARUE). En segundo lugar, el estudio aborda los problemas de fondo que plantea la informalización que adquiere la política de readmisión, tanto en el plano de la UE como en el ámbito bilateral. Estas líneas finalizarán con una revisión crítica de la política convencional en materia de readmisión con terceros países desde la perspectiva de los derechos humanos.

Palabras clave: acuerdos de readmisión, mecanismos prácticos de retorno, derechos humanos, principio de no devolución.

ABSTRACT

THE CONVENTIONAL POLICY OF THE EU CONCERNING THE READMISSION OF IRREGULAR IMMIGRANTS: AN OPAQUE POLICY WITH SERIOUS IMPLICATIONS FOR HUMAN RIGHTS

This study examines the transparency and effectiveness of EU cooperation with third countries on return and readmission and reflects on how difficult it is to reconcile it with the rule of law and human rights culture. Thus, EU readmission agreements (EURA) formally concluded with third countries will be presented. The study then discusses the underlying issues arising from the increasing informality surrounding readmission policy, both at the EU and bilateral level. It finally concludes with a critical review of the conventional readmission policy with third countries from a human rights perspective.

Keywords: readmission agreements, practical arrangements on return and readmission, human rights, the principle of non-refoulement.