



READMISIÓN

Sobre la base de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada el 19 de septiembre de 2016, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular establecerá una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros respecto de la migración internacional en todas sus dimensiones. El Pacto Mundial deberá contribuir de manera sustantiva a la gobernanza mundial y fomentar la coordinación en materia de migración internacional. Los “documentos temáticos”, preparados por la OIM para someterlos a la consideración de los Estados Miembros, exponen a grandes rasgos los temas y propuestas esenciales con objeto de informar a los interlocutores del proceso de consulta de 2017 que ha de conducir a las negociaciones intergubernamentales y finalmente a la adopción del Pacto Mundial.

INTRODUCCIÓN

El retorno de personas que residen de forma irregular en países de destino viene ocupando un lugar prominente en los medios de comunicación, sobre todo en los últimos años. Si bien la “migración de retorno” es una temática de gran envergadura, el presente documento se centrará en la readmisión de los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo rechazados, así como en la cooperación interestatal en la materia. Un ejemplo claro y reciente de este problema —que dista de ser el único— es el aumento del número de migrantes irregulares que llegan a la Unión Europea, ya sea por vía marítima, cruzando el Mediterráneo, o por vía terrestre, pasando por el sudeste de Europa. Dicho aumento ha puesto bajo presión a los gobiernos, que tienen que hacer frente a lo que se percibe como una “crisis migratoria”.

La devolución de migrantes irregulares y solicitantes de asilo rechazados es un aspecto importante en la tarea de salvaguardar la integridad y credibilidad de las políticas relativas a refugiados y migrantes. La aplicación de políticas eficaces en materia de retorno, readmisión y reintegración, en el marco del pleno respeto del derecho y las normas internacionales, es un aspecto primordial para una buena gestión de la migración, y permite abordar la migración irregular de tal manera que las personas no arriesguen sus vidas. Asimismo, los acuerdos de readmisión suelen ser componentes fundamentales de una cooperación internacional más amplia.

Por lo que respecta a la gestión de la migración en todas sus dimensiones, los Estados están obligados a cumplir con el derecho internacional en lo tocante al retorno y la readmisión. Ello comprende la protección de los derechos de los migrantes en virtud del derecho internacional aplicable y, en particular, el principio de no devolución en el caso de los solicitantes de asilo y los refugiados. El derecho internacional también impone a los Estados la obligación de aceptar el retorno de sus nacionales.

Del mismo modo, los países de destino tienen un interés legítimo en devolver a los migrantes irregulares y a los solicitantes de asilo que no cumplen (o han dejado de cumplir) los requisitos para permanecer en el territorio del Estado en cuestión, así como en asegurar la readmisión de estos migrantes por sus países de origen. Si bien los países de destino tienen motivos



justificados para proceder a esas devoluciones, siempre es preferible optar por el retorno voluntario centrado en la reintegración, ya que es mucho más fácil de gestionar para los Estados de origen y de acogida, y refleja un mayor respeto por la dignidad de las personas que retornan.

Terminología

Los acuerdos de readmisión son convenios bilaterales o multilaterales vinculantes entre Estados por los que se establecen y facilitan las bases, los procedimientos y las modalidades para que un Estado devuelva de forma expedita y ordenada a los no nacionales que no cumplan, o hayan dejado de cumplir, las condiciones de entrada o estadía en su territorio. Ello atañe principalmente al país de origen del individuo, pero también —aunque con menos frecuencia— a un país por el que han transitado no nacionales. Así pues, estos acuerdos son instrumentos administrativos que se aplican para articular procedimientos establecidos por consenso para el retorno de los migrantes irregulares, los solicitantes de asilo rechazados y las personas que ya no precisan de protección internacional. Los acuerdos de readmisión pueden revestir la forma de acuerdos normalizados de readmisión, acuerdos de cooperación policial, memorandos de entendimiento y canje de notas, entre otras cosas.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016)

En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (en los sucesivos, la Declaración de Nueva York)¹ se pide a los Estados que cooperen estrechamente para garantizar una migración segura, ordenada y regular, incluidos el retorno y la readmisión, teniendo en cuenta la legislación nacional. También se insta a la cooperación entre los países (de origen o nacionalidad, de tránsito y de destino) para que los migrantes que no tengan permiso para permanecer en el país de destino puedan regresar a su país de origen en orden y en condiciones de seguridad y dignidad, preferiblemente a voluntad. En la recomendación 7 del Informe Sutherland también se sugiere la elaboración de “...principios mundiales sobre el regreso, la readmisión y la reintegración”.

La cooperación en materia de retorno y readmisión constituye una parte importante de la cooperación internacional en el ámbito de la migración, en general, y responde a la necesidad de garantizar la correcta identificación y facilitación de documentos de viaje, así como el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos y el principio de no devolución. También debe ajustarse a otras normas del derecho internacional y llevarse a cabo en un modo compatible con las garantías procesales y el interés superior del niño.

En la Declaración de Nueva York se recomienda cooperar para facilitar y garantizar un retorno y una readmisión seguros y ordenados. También se recomienda reforzar la cooperación a este respecto entre los países de origen y de destino y se señala que los acuerdos de readmisión vigentes deberían implementarse del todo. Los Estados también han declarado que se adhieren al refuerzo de la asistencia de acogida y reintegración para las personas que retornan, y que se debe prestar especial atención a las necesidades de los migrantes en situación de vulnerabilidad que retornan, como los menores, las personas mayores, las personas con discapacidad y las víctimas de la trata.



PRINCIPIOS ESTABLECIDOS

Marco normativo

Los acuerdos de readmisión se aplican principalmente para facilitar el retorno de los propios nacionales de un Estado. De conformidad con el derecho internacional, los migrantes tienen derecho a regresar a su país de origen². Existen numerosas declaraciones de gobiernos que se comprometen a cooperar en materia de retorno de diversas maneras, o que reafirman ese compromiso. Algunos tratados internacionales, como el Acuerdo de Cotonú³, establecen la obligación para las partes signatarias de readmitir a sus propios nacionales. En la Declaración de Jartum, que contempla la cooperación entre la Unión Europea y los países del Proceso de Jartum, los signatarios se comprometen a contribuir al fomento de las capacidades nacionales en todos los aspectos de la gestión de la migración, y a hacer frente a la migración irregular, entre otros medios mediante la cooperación en materia de retorno, en particular el retorno voluntario, y de readmisión⁴. Muchos procesos consultivos regionales sobre migración, como los procesos de Budapest⁵ y de Bali⁶, han incorporado la readmisión como un tema permanente en su agenda. La política gubernamental de gestión del retorno también es un componente integral de la gestión de la migración, como se señala en el documento de consenso titulado *International Agenda for Migration Management* (Agenda Internacional para la Gestión de la Migración - Iniciativa de Berna, 2004).

Aun así, la obligación de readmitir puede verse a menudo frustrada en la práctica, sobre todo a raíz de la renuencia de los Estados a readmitir a sus nacionales. La cuestión es aún más compleja en el caso de la readmisión de nacionales de terceros países, esto es, cuando se trata de personas que retornan a países distintos del de origen, que a menudo son países por los que estas han transitado. Por lo tanto, los acuerdos de readmisión son cruciales para reafirmar las obligaciones relativas a los propios nacionales de un Estado, y deben ofrecer información importante para su cumplimiento, además de sentar una base jurídica para establecer la obligación de un Estado de readmitir a los nacionales de terceros países en circunstancias específicas.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se reconoce que la buena gestión de la migración desempeña un papel integral en el desarrollo sostenible y contribuye en gran medida a ello. Varias metas de los ODS mencionan la migración o guardan relación con este fenómeno, pero el eje central en esta esfera⁷ es la meta 10.7, formulada como sigue: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

CUESTIONES

En la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en octubre de 2013, se destaca la necesidad de adoptar medidas concretas para reforzar la coherencia y la cooperación a todos los niveles⁸. También se reitera el compromiso de la comunidad internacional de cooperar estrechamente para facilitar y garantizar una



migración segura, ordenada y regular, incluidos el retorno y la readmisión, teniendo en cuenta la legislación nacional.

En el Informe del Secretario General, publicado en abril de 2016 (*En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*), se pone igualmente de relieve que el retorno es un aspecto importante en la tarea de garantizar la integridad de los sistemas de asilo y migración, y que todos los gobiernos deben aceptar el retorno de sus propios nacionales. Asimismo, se destaca la necesidad de promover el retorno voluntario frente al retorno forzado, y se reconoce que todo retorno debe ajustarse a las normas internacionales, en el marco del respeto del principio de no devolución, el interés superior del niño y las garantías procesales⁹.

Pese al compromiso global de los Estados de cooperar en la esfera de la readmisión, y a su obligación de readmitir a sus propios nacionales, varios países (en particular los de origen y de tránsito) aún no disponen de políticas, leyes o marcos institucionales específicos que permitan la negociación y aplicación de acuerdos de readmisión. Por lo tanto, tiene sentido contemplar respuestas concretas a la readmisión en los acuerdos bilaterales o multilaterales.

Los países incumplen sus obligaciones internacionales al negarse a readmitir a sus propios nacionales. En los casos en que los países de origen no tengan suficientes incentivos para formalizar acuerdos de readmisión, cabría considerar la posibilidad de establecer una amplia variedad de políticas e instrumentos, como la facilitación de visados o regímenes de exención de visado, el acceso a la migración laboral, el comercio y otras formas de incentivos técnicos o financieros, con miras a lograr este objetivo y propiciar la reciprocidad. Los incentivos positivos deberían integrarse en las políticas del país de destino a fin de alentar a los países de origen u otros países concernidos a cooperar eficazmente en los ámbitos de la gestión de la migración y la readmisión.

Cuando los acuerdos de readmisión se aplican sin respetar los derechos humanos internacionales y el principio de no devolución, los Estados incumplen asimismo sus obligaciones internacionales para con las personas que devuelven, por lo que los países de origen y de tránsito seguirán considerando esos acuerdos de readmisión como instrumentos de aplicación unilateral con repercusiones negativas sobre la percepción y el efecto de dichos acuerdos a nivel operativo. Si no existen oportunidades para migrar de manera segura y regular en el marco de una respuesta integral a la readmisión, el círculo vicioso de la migración irregular seguida del retorno forzoso no hará más que aumentar.

En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada en septiembre de 2016, se afirma que las devoluciones de migrantes que no cumplen las normas jurídicas internacionales o nacionales necesarias para permanecer en su país de acogida deben llevarse a cabo de forma segura y digna, y en el marco del respeto de los derechos humanos, sobre la base de: i) la primacía del retorno voluntario; ii) la cooperación entre los Estados de origen y acogida; y iii) una mayor asistencia para la acogida y reintegración de las personas que retornan¹⁰.

Los acuerdos de readmisión están íntimamente vinculados al retorno y la reintegración, la gestión de la migración en general y la cooperación internacional. Estas cuestiones conexas e interconectadas ponen de manifiesto que, para abordar la readmisión de manera holística, es preciso que una serie de agentes apliquen un enfoque integral que comprenda la coordinación entre agentes estatales y no estatales. Asimismo, es necesario contar con un



enfoque global de la readmisión, formulado en el Pacto Mundial sobre Migración, para que los acuerdos de readmisión puedan aplicarse de conformidad con las normas internacionales. También es preciso fomentar la cooperación en materia de readmisión entre diversas entidades, tanto a escala nacional (en los planos intrainstitucional e interinstitucional) como internacional (entre los países de origen, tránsito y destino). Es más, la cooperación debe enmarcarse en el contexto más amplio de la gobernanza y la gestión de la migración, y no percibirse únicamente como un medio para hacer frente a los flujos migratorios irregulares a través del retorno y la readmisión.

Se han encontrado varios problemas que entorpecen la readmisión: a) la comprensión y aplicación inadecuadas de los acuerdos de readmisión vigentes; b) la falta de datos e investigaciones; c) la falta de leyes, estructuras e instituciones para negociar y aplicar eficazmente los acuerdos de readmisión; d) la renuencia de los países a readmitir y formalizar acuerdos de readmisión; f) la deficiente protección de los derechos de los migrantes irregulares, los solicitantes de asilo y otras personas sujetas a la readmisión; y g) la insuficiente cooperación internacional y los escasos incentivos para que los países se adhieran a acuerdos de readmisión.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Se ha determinado que las siguientes medidas son necesarias para la readmisión. Estas consisten en:

- 1) Intensificar el diálogo entre países y aumentar los incentivos para la readmisión;
- 2) formalizar acuerdos de cooperación (normalizados), de conformidad con las normas internacionales, en particular en lo referente al principio de no devolución y las garantías procesales, así como el interés superior del niño;
- 3) establecer estructuras jurídicas e institucionales, así como la capacidad y los recursos para hacer efectivos los acuerdos de readmisión;
- 4) abordar los requisitos técnicos de readmisión, incluida la gestión de la identidad y la orientación para la gestión de casos;
- 5) establecer mecanismos y procedimientos que garanticen que el retorno forzado se lleve a cabo en condiciones de seguridad y dignidad, y que se respeten los derechos aplicables de la persona devuelta;
- 6) efectuar los retornos, priorizando claramente el retorno voluntario;
- 7) incluir, cuando proceda, una asistencia adecuada para la reintegración de las personas que retornan al país en el marco de acuerdos de readmisión.

Estas medidas pueden verse reforzadas por acciones complementarias, como la investigación y el análisis del contexto del retorno; el análisis de las deficiencias y necesidades; el examen de las prácticas legislativas e institucionales y de las recomendaciones a efectos de su ulterior revisión; el fomento de la capacidad y la capacitación para los gobiernos y agentes no gubernamentales sobre la readmisión y el retorno; la intensificación del diálogo y el intercambio de prácticas óptimas; y las actividades de seguimiento y evaluación.



¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, A/RES/71/1, (Nueva York, 2016).

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12 4).

³ En este acuerdo entre la Unión Europea y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), que entró en vigor en abril de 2003 y es objeto de revisiones periódicas, las partes se comprometen a facilitar el retorno de migrantes ilegales.

⁴ Declaración de la Conferencia Ministerial del Proceso de Jartum (Iniciativa de la Unión Europea y el Cuerno de África sobre Rutas Migratorias), Roma, 28 de noviembre de 2014.

⁵ El Proceso de Budapest se puso en marcha en 1993 como un foro de consulta destinado a diseñar sistemas integrales y sostenibles para una migración ordenada.

⁶ El Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos se puso en marcha en 2002 como una estrategia para promover la cooperación internacional entre instituciones encargadas de la aplicación de la ley para combatir y poner freno a las redes del tráfico de migrantes y trata de personas.

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, (Nueva York, 2015).

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, *Conseguir que la migración funcione*, 3 y 4 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration>.

⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*, A/70/59, (Nueva York, 2016). Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59&referer=/english/&Lang=S.

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, A/RES/71/1, (Nueva York, 2016), párr. 58.