

# LOS ACUERDOS BILATERALES SUSCRITOS POR ESPAÑA EN MATERIA MIGRATORIA CON PAÍSES DEL CONTINENTE AFRICANO: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA READMISIÓN DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera\*

## SUMARIO

- 1.- *Introducción*
- 2.- *La readmisión de inmigrantes extracomunitarios en situación irregular*
- 3.- *Los tratados de readmisión y las cláusulas de readmisión previstas en los acuerdos de cooperación migratoria celebrados por España con los países africanos*
- 4.- *Reflexiones finales*

## 1. INTRODUCCIÓN

España por su posición de frontera Sur de la Unión Europea se ha convertido no sólo en un país de destino de importantes flujos migratorios extracomunitarios, sino también en un país de tránsito de emigrantes a otros Estados europeos comunitarios.

El fenómeno de la inmigración irregular, y muy en particular la lucha contra la inmigración ilegal de nacionales de terceros países, constituye una de las prioridades de acción de la Unión Europea y, por ende, del Estado español.

---

\* Profesora Titular de Derecho internacional Privado. Universidad de La Laguna.

La afluencia a España de colectivos de inmigrantes, impulsada por la inestabilidad política, social y económica de sus países de origen, que cruzan ilegalmente nuestras fronteras por puestos no habilitados con riesgo de sus vidas e integridad o que una vez realizada la entrada legalmente al territorio español han caído en la irregularidad como consecuencia de la expiración de los permisos o autorizaciones correspondientes, es una realidad del fenómeno de la inmigración que supera con creces las previsiones de las normas jurídicas de nuestro sistema de extranjería aplicables a los nacionales de terceros Estados.

Nuestro ordenamiento jurídico reacciona frente a la entrada, permanencia y residencia irregular en España, a través de la previsión de una serie de «medidas de alejamiento», el «retorno, la devolución, las salidas obligatorias o la expulsión», cuya finalidad última es el deber de abandonar el territorio español<sup>1</sup>. El problema, no obstante, radica en que tales medidas ven menoscabada su efectiva ejecución en la práctica. Así, es una realidad constatada que en muchos supuestos la ejecución de las referidas medidas no puede llevarse a efecto por falta de medios económicos o por la no aceptación del extranjero inmigrante en el Estado de origen o de procedencia. A ello debemos añadir el hecho de que muchos de los inmigrantes que son interceptados en nuestras costas, hacen desaparecer su documentación para dificultar la determinación de su país de origen y de ese modo evitar que la devolución se efectúe de manera más o menos inmediata. En estos casos, una vez decretado y transcurrido el plazo de internamiento en centros no penitenciarios en los términos previstos en la legislación de extranjería, los extranjeros inmigrantes quedarían en libertad y «legalmente» podrían, paradójicamente, vivir «irregularmente» en nuestro país, trabajando de forma ilegal, mientras no se ejecuten las medidas de devolución o la correspondiente orden de expulsión<sup>2</sup>.

En la búsqueda de soluciones tendentes a evitar la perpetuación de este tipo de situaciones en la práctica y con la finalidad de combatir y mitigar los flujos migratorios irregulares, la cooperación internacional a través de la conclusión de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria

---

<sup>1</sup> Vid entre otros, M<sup>a</sup> A. ASÍN CABRERA: «La inmigración irregular en la investigación jurídica», *La inmigración irregular. Aproximación multidisciplinar*. Tenerife, Área de Desarrollo Económico del Cabildo de Tenerife. Observatorio de la Inmigración de Tenerife, 2005, pp. 211-229.

<sup>2</sup> Vid. E. SAGARRA i TRIAS: «Un nuevo status de extranjero en España (El inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión)», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, noviembre 2002, n<sup>o</sup> 1, pp. 89-97.

y de readmisión con los países de origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares, ocupa un lugar central en la política comunitaria y española actual de inmigración.

Actualmente, uno de los flujos de inmigrantes irregulares de mayor repercusión social y mediático por su dimensión más trágica de pérdidas de vidas humanas es el procedente de África a través de embarcaciones marítimas dirigidas a las costas españolas y a las de otros países del Sur de Europa.

España y, muy en particular, el archipiélago canario por su proximidad geográfica con el continente africano y su posición de región fronteriza del sur de Europa, es el territorio del Estado español que en mayor medida está sufriendo actualmente el impacto de la afluencia de inmigrantes irregulares procedentes por vía marítima del África Subsahariana y que tuvo su momento más álgido en el año 2006 con la denominada «crisis de los cayucos». Aunque esta realidad del fenómeno inmigratorio representa una parte minoritaria de la población extranjera que se encuentra en situación irregular en nuestro país, la intensificación de la llegada de estos flujos ha reorientado la política migratoria española actual, «desplazándose por primera vez en su historia reciente las prioridades de la acción española en el exterior hacia los países del África Subsahariana»<sup>3</sup>.

El Estado español ha concluido formalmente tres tipos o categorías de Acuerdos bilaterales con países africanos en materia migratoria y que podemos sistematizar de la siguiente manera: 1) En primer lugar los «Acuerdos relativos a la regulación y ordenación de flujos laborales»; 2) los «Acuerdos de readmisión de personas en situación irregular» y 3) los «Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Vid. A. LÓPEZ SALA: «Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones. El caso del archipiélago canario», E. AJA y J. ARANGO (eds). *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Barcelona, 2007, pp. 226-244; D. GODENAU y V. ZAPATA HERNÁNDEZ: «Canarias, Región de inmigración en la frontera Sur de la Unión Europea», *La inmigración irregular. Aproximación multidisciplinar*, op. cit., pp. 45- 91.

<sup>4</sup> Para una aproximación al contenido de los Acuerdos relativos a la regulación y ordenación de flujos laborales vid. la nota de L. ESTEVE GONZÁLEZ sobre los Acuerdos bilaterales migratorios, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, Tomo III, Iprolex, 2003, pp.551-555. De otra parte, hemos de indicar que existen otros Acuerdos bilaterales negociados con Estados africanos, pero que aún no han entrado oficialmente en vigor. En concreto nos referimos al Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho en Dakar el 5 de diciembre de 2006, *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 371, de 20 de abril de 2007 y el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis de las principales características de estos acuerdos y, de una manera especial, los instrumentos y cláusulas relativas a la readmisión de personas en situación irregular.

## 2. LA READMISIÓN DE INMIGRANTES EXTRACOMUNITARIOS EN SITUACIÓN IRREGULAR

Desde el punto de vista europeo, la necesidad de impulsar la cooperación internacional con el fin de facilitar la readmisión de nacionales extracomunitarios que se encuentran en situación irregular en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea por los países de origen, continua siendo una piedra angular y un elemento clave de la política actual comunitaria de inmigración<sup>5</sup>. A este respecto, la Comunidad Europea ha concluido diversos acuerdos de readmisión con terceros países, como por ejemplo con Albania, Rusia, Sri Lanka, Macao o Hong-Kong y actualmente se encuentra negociando en fase final un acuerdo con Marruecos. Paralelamente a estos Acuerdos, la Comisión ha venido promoviendo la inclusión de cláusulas estándar de readmisión en los acuerdos de asociación y cooperación. Según se señala expresamente en el «Libro Verde relativo a una Política comunitaria de retorno de los residentes ilegales»<sup>6</sup>, «estas cláusulas no constituyen acuerdos de readmisión en sentido estricto ya que son sólo «cláusulas de habilitación», es decir, deberían solamente comprometer en principio a las partes contratantes a readmitir a los propios nacionales, los nacionales de terceros países y personas apátridas. Pero los acuerdos operativos reales y las modalidades de procedimiento se dejan a los acuerdos de aplicación que deben ser concluidos bilateralmente por la Unión Europea o por los Estados miembros individuales». En concreto, una de estas cláusulas de readmisión es la contenida en el artículo 13.5 del Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra,

---

no acompañados, su protección y retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 429, de 14 de septiembre de 2007. Este último Acuerdo «anula y reemplaza al Memorandum de entendimiento sobre la repatriación destinada a menores no acompañados entre España y Marruecos, firmado en Madrid el 23 de diciembre de 2003».

<sup>5</sup> Vid *Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países*. COM (2006) 402 final. Bruselas, 19.7.2006.

<sup>6</sup> COM/2002/0175 final, pp. 11-12.

firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 y que entró en vigor para España el 1 de abril de 2003<sup>7</sup>.

El artículo 13 del referido Acuerdo contiene una serie de disposiciones sobre cooperación en materia de emigración en el marco de la Asociación ACP-UE, incluidas las relativas a la prevención y control de la inmigración ilegal. Específicamente en relación a estas últimas «las letras b) y c) del apartado quinto» de esta disposición prevé la cláusula de readmisión a la que aludíamos con anterioridad y que por su interés transcribimos a continuación:

«Artículo 13.5. a) El Consejo de Ministros examinará, en el marco del diálogo político, las cuestiones vinculadas a la inmigración ilegal, con la perspectiva de establecer, cuando proceda, los medios de una política de prevención.

b) En este marco, las Partes convienen, en particular, en garantizar que los derechos y la dignidad de las personas se respeten en todo procedimiento iniciado para conseguir el retorno de los inmigrantes ilegales a su país de origen...

c) Las Partes convienen también en lo siguiente:

i) Cada Estado miembro de la Unión Europea readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que reside ilegalmente en el territorio de un Estado ACP, a petición de este último y sin mediar más trámites.

Cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites.....

ii) A petición de una Parte, se iniciarán negociaciones con los Estados ACP encaminados a celebrar de buena fe y de acuerdo con los principios correspondientes del Derecho internacional, acuerdos bilaterales que regulen las obligaciones específicas de readmisión y retorno de sus nacionales. Estos acuerdos incluirán también, si una de las Partes lo considerare necesario, disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas. Los acuerdos precisarán las categorías de personas afectadas por estas disposiciones así como las modalidades de su readmisión y retorno.....».

Como ha subrayado la doctrina española, no cabe la menor duda de que las acciones emprendidas por la Comunidad en materia de readmisión

---

<sup>7</sup> *Diario Oficial* L 209 de 11.8. 2005 y *BOE* nº 82, de 6 de abril de 2006.

tienen una consecuencia jurídica respecto a los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, éstas no impiden a un Estado miembro de la Unión celebrar un acuerdo bilateral de readmisión con un tercer Estado. La razón de ello estriba en las previsiones sobre materia inmigratoria contenidas actualmente en el artículo 63 punto.3) letra b) del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam según el cual, «el Consejo... adoptará medidas sobre política de inmigración en el ámbito de la inmigración y la residencia de ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales». Se trata de una competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea<sup>8</sup>. Esto significa que España «puede negociar y adoptar sus propios acuerdos de readmisión con, por ejemplo, terceros Estados, parte del Acuerdo de Cotonú, que contengan una obligación de aceptación de personas nacionales de otro Estado distinto o de personas apátridas»<sup>9</sup>. En particular, éste es el caso de las cláusulas de readmisión previstas en los acuerdos bilaterales marco de cooperación en materia de inmigración celebrados por España con la República de Gambia y la República de Guinea en el año 2006 y más recientemente con la República de Cabo Verde en el año 2007 y que examinaremos en un próximo epígrafe.

Desde la perspectiva española, España inició hace más de una década la firma de Acuerdos bilaterales de readmisión de personas en situación irregular con diversos Estados comunitarios y extracomunitarios; y en ellos se puede apreciar que, «conforme se aproximan en el tiempo, se van proyectando las pautas comunitarias» establecidas y desarrolladas por la Unión Europea.

---

<sup>8</sup> Vid entre otros, A. DEL VALLE GÁLVEZ: «El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», D.J. LIÑÁN NOGUERAS (Dir.). *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, pp. 161-180; A. OLESTI RAYO: «La inmigración irregular y el control de los flujos migratorios en la Unión Europea», *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 943-964, en particular p. 958.

<sup>9</sup> Vid. F. VACAS FERNÁNDEZ: *Los Tratados bilaterales adoptados por España para regular y ordenar los flujos migratorios*, Madrid, Universidad Carlos III. Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho. Dykinson, S.L, 2007, pp.151-161; A.G. CHUECA SANCHO: «Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo», *Eikasía. Revista de Filosofía*, II 8 (enero 2007), pp. 203-204.

### 3. LOS TRATADOS DE READMISIÓN Y LAS CLÁUSULAS DE READMISIÓN PREVISTAS EN LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN MIGRATORIA CELEBRADOS POR ESPAÑA CON LOS PAÍSES AFRICANOS

Con el objetivo de dar una respuesta adecuada a la gestión de los flujos migratorios provenientes de África, el Estado español ha procedido a una reorientación de su política exterior y a una toma de conciencia de la necesidad de la adopción de un enfoque global de la inmigración, según el cual la lucha contra la inmigración ilegal debe ir acompañada de una facilitación de los mecanismos de contratación en origen de los trabajadores en cuestión con todas las garantías y la aplicación de políticas activas de integración y el fomento de acciones de cooperación al desarrollo. Este giro de la acción exterior de España en el ámbito migratorio hacia el continente africano y en particular hacia los países del África Subsahariana se contempla expresamente en el «Plan de Acción para el África Subsahariana», aprobado por el Gobierno español en el año 2006 y más comúnmente denominado «Plan África»<sup>10</sup>.

El Plan África podemos afirmar que marca un antes y un después en la reorientación de la política migratoria española con el África Subsahariana. Ello se evidencia fundamentalmente en las líneas de actuación desarrolladas en el plano bilateral internacional y que se concretan en la celebración de los «Acuerdos Marco de Cooperación migratoria» o de «nueva generación». La conclusión de esta nueva categoría de acuerdos bilaterales supone un giro copernicano respecto al modelo de los primeros acuerdos suscritos por España con países del continente africano y muy especialmente los centrados exclusivamente en la readmisión de personas en situación irregular. A diferencia de estos últimos instrumentos bilaterales, los nuevos acuerdos están inspirados en un «enfoque global y equilibrado de la inmigración como factor positivo de desarrollo», y por consiguiente la readmisión deja de tratarse como «una herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios»<sup>11</sup>.

Desde este enfoque, los Acuerdos contienen 18 artículos comprendidos en ocho Capítulos, precedidos de un Preámbulo e incluyen un «Anexo

---

<sup>10</sup> *Plan África 2006-2008*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Dirección General de Comunicación Exterior, junio 2006.

<sup>11</sup> Vid. T. FAJARDO DEL CASTILLO: «Los Acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España», F. ALDECOA LUZÁRRAGA y J.M. SOBRINO HEREDIA (Coordinadores), *Migraciones y Desarrollo*. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006, Marcial Pons 2007, pp. 87- 102, en particular p. 93.

relativo al Procedimiento y Garantías para la readmisión de personas»: I) Disposiciones Generales; II) Admisión de trabajadores; III) Retorno voluntario de personas; IV Integración de los Residentes; V) Migración y Desarrollo; VI) Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; VII) Readmisión de Personas y VIII) Seguimiento y aplicación del Acuerdo Marco.

En la actualidad, el Estado español ha concluido formalmente con los países africanos dos modalidades de acuerdos bilaterales referidos a la readmisión de personas inmigrantes extracomunitarios en situación irregular: 1) Los Acuerdos específicos de readmisión y 2) Los Acuerdos marco de cooperación en materia migratoria.

1) Dentro de la primera categoría de acuerdos y cuya finalidad no es otra que la de fijar pautas normativas relativas a la readmisión y al tránsito de personas en situación irregular, cabe mencionar por orden cronológico los siguientes:

- El Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (B.O.E. nº 100 de 25/4/1992 y Corrección de Erratas, B.O.E. nº 130, de 30/5/1992).

- El Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (B.O.E. nº 37 de 12/2/2004).

- El Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración, hecho en Madrid el 7 de febrero de 2003 (B.O.E. nº 74 de 27/3/2003).

- El Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (B.O.E. nº 185 de 4/8/2003).

2) Respecto al segundo tipo de acuerdos, más próximos en el tiempo y más acordes a las orientaciones de la política exterior española y comunitaria desarrolladas actualmente con los Estados africanos, España ha suscrito los siguientes:

- El Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referendum» en Banjul el 9 de octubre de 2006 (B.O.E. nº 310 de 28/12/2006).

- El Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referendum» en Conakry el 9 de octubre de 2006 (B.O.E. nº 26, de 30/1/2007 y Corrección de Erratas, B.O.E. nº 80, de 3/4/2007).



- El Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho «ad referendum» en Madrid el 20 de marzo de 2007 (B.O.E. nº 39, de 14/2/2008).

A estas dos modalidades o categorías de Acuerdos hemos asimismo de añadir otros instrumentos de cooperación internacional en materia de readmisión, menos formales, pero no menos importantes en la práctica. En particular nos referimos a la conclusión de «Memorandos de entendimiento» que se resuelven «a través de las autoridades administrativas y consulares competentes, al margen, por lo general, de las preceptivas y constitucionalmente necesarias autorizaciones parlamentarias y publicaciones oficiales». Es el caso entre otros de los «Memorandos de entendimiento» para luchar contra la inmigración ilegal entre España y Ghana de 7 de diciembre de 2005, entre España y Senegal de 24 de agosto de 2006 o entre España y Mali de enero de 2007. El principal problema que plantean estos instrumentos es su localización, ya que al tratarse de documentos no publicados en el Boletín Oficial del Estado y cuya divulgación se suele realizar por medios extraoficiales, como por ejemplo la prensa, el acceso al contenido de los mismos es realmente difícil<sup>12</sup>.

Por otra parte, un aspecto que nos ha llamado la atención es que todas las disposiciones sobre readmisión contempladas en los Acuerdos mencionados, con excepción del celebrado con Cabo Verde en año 2007, son de aplicación provisional.

### 3.1. *Significado del término Readmisión*

El principal objetivo de los acuerdos bilaterales sobre «readmisión» suscritos por España como medida de lucha contra la inmigración clandestina e ilegal es facilitar y garantizar el «alejamiento efectivo» de los inmigrantes de países terceros en situación de irregularidad en una de las Partes contratantes. Si se aprecian los supuestos de irregularidad establecidos por los acuerdos en cuestión y se cumplen los requisitos, los Estados Partes se obligan, de un lado, a facilitar el «traslado» de los inmigrantes irregulares y, de otro, a la «readmisión» por el «Estado requerido»<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Vid. F. JIMÉNEZ GARCÍA: «La práctica convencional de readmisión forzada en la política migratoria de la Unión Europea: del maximalismo de los Consejos Europeos al minimalismo de los Acuerdos», *Migraciones y Desarrollo*, op. cit., pp. 407- 432, en particular, pp. 411-412.

<sup>13</sup> Según los Acuerdos, *Estado requirente* es el que solicita la readmisión y *Estado requerido* es aquel al que le es solicitada la readmisión.

La contrapartida del «alejamiento» o abandono del territorio en cuestión es, por consiguiente, la «readmisión».

Según el diccionario de lengua de la Real Academia Española, «readmisión» es la «admisión dos o más veces». Por lo tanto, en el contexto de los acuerdos que estamos examinando, vendría a significar, al menos desde el punto de vista terminológico, que los inmigrantes en situación de irregularidad en el «Estado requirente» mantienen o han mantenido una vinculación personal o territorial con el «Estado requerido». Bien porque ostentan la nacionalidad del «Estado requerido», aunque hayan accedido al territorio de una de las Partes Contratantes a través de terceros Estados, o bien porque provienen de su territorio pero ostentan la nacionalidad de un tercer Estado.

El Acuerdo celebrado con Guinea-Bissau en materia de inmigración es el único instrumento que establece una diferenciación en su articulado entre la obligación de «Admisión de cualquier persona... nacional de la Parte Contratante requerida» (artículo II) y la obligación de «Readmisión de personas repatriadas por el Estado requirente cuando se demuestre que la persona repatriada no es nacional de la Parte Contratante requerida» (artículo XI). Esta diferenciación que desde el punto de vista terminológico no se aprecia con claridad en los otros Acuerdos que engloban bajo la amplia expresión de «Readmisión» todos los supuestos, ha conducido a F. Vacas Fernández a llevar a cabo una sistematización de los mismos, distinguiendo tres situaciones bien diferenciadas: «en primer lugar, «la repatriación», que implica la readmisión por el Estado de que es nacional de la persona que se encuentra en otro Estado en situación irregular; en segundo lugar, la «readmisión» en sentido estricto, referida únicamente a la admisión por un Estado de un no nacional que pasó por ese país antes de llegar a otro donde se encuentra en situación irregular; en tercer lugar, el «tránsito», que implica el paso de una persona extranjera por un Estado en dirección a otro Estado –normalmente del que es nacional– proveniente del Estado donde se encuentra en situación irregular»<sup>14</sup>.

A nuestro modo de ver, se trata de una sistematización que puede ayudar a clarificar el frecuente confusión observado en la práctica y en los textos comunitarios y españoles sobre la materia y que se deriva de la interpretación poco afortunada que en ocasiones ha recibido el término «Readmisión».

---

<sup>14</sup> Vid. F. VACAS FERNÁNDEZ: *Los Tratados bilaterales...* op. cit., pp. 191-203.

No obstante, de un examen del contenido de los Acuerdos en su conjunto, más difícil aún nos resulta la determinación de los supuestos de irregularidad que traen como consecuencia la «readmisión» en su sentido más amplio.

Como ha destacado Ángel G. Chueca Sancho, los acuerdos «silencian las causas por las cuales un Estado pide a otro que readmita a una persona»<sup>15</sup> y sólo, de una manera muy desigual y ambigua, establecen las situaciones de irregularidad en virtud de las cuales las personas inmigrantes deben ser readmitidas.

Estas situaciones o circunstancias son las siguientes:

a) Entrada ilegal en el territorio del Estado requirente procedente del Estado requerido (artículo 2 del Acuerdo hispano-marroquí, de 13 de febrero de 1992).

b) Encontrarse de forma irregular en el territorio del otro (artículo 1 del Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular, de 31 de julio de 2002).

c) Cualquier persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar o residir en el territorio de la Parte Contratante requirente (artículo I del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau, de 7 de febrero de 2003).

e) Cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada o de permanencia aplicables en el territorio de la Parte Contratante requirente (artículo III y IX del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania, de 1 de julio de 2003).

f) Cualquier persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar, permanecer o residir en el territorio de la Parte Contratante requirente (artículos 9 de los Acuerdos Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y las Repúblicas de Gambia y Guinea, de 9 de octubre de 2006; y entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, de 20 de marzo de 2007).

Según la normativa española de Derecho de extranjería, todas estas circunstancias o situaciones producen supuestos de irregularidad que son sancionados con distintas «medidas de alejamiento». Pero a diferencia del supuesto comprendido en el apartado a), referido a la «Entrada ilegal» de

---

<sup>15</sup> Vid. A. G. CHUECA SANCHO: *Inmigración y Tratados internacionales celebrados por la U.E.: Los Tratados de Readmisión*, Zaragoza, septiembre de 2003. Texto policopiado del Curso para la obtención del Título E-learning de Experto Jurídico sobre Migraciones Internacionales y Extranjería.

una persona en territorio español, frente a la cual en principio sólo procedería la «Devolución» de conformidad con los artículos 58.2 de la vigente Ley Orgánica de Extranjería y del artículo 157 del Reglamento de Ejecución, en las otras situaciones no está tan claro cuáles serían las medidas de alejamiento aplicables en cuestión. Únicamente, de la literalidad de la frase contenida en el apartado f) podríamos interpretar que sólo en los Acuerdos mencionados podrían entrar en juego, según los casos, todas las medidas de alejamiento previstas en nuestro ordenamiento jurídico.

Finalmente, una última cuestión interpretativa vinculada al término Readmisión surge en relación a la expresión de «Retorno». En los Acuerdos celebrados por España con los Países africanos, éste es un término que, a diferencia del de «repatriación», no aparece en el texto de ninguno de ellos. Solamente en los Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración, encontramos en el artículo 4 de estos instrumentos y con redacción idéntica la figura del «Retorno voluntario de personas». Con la finalidad de evitar equívocos, éste es un término que necesita ser precisado, ya que como se indica en el «Libro Verde relativo a una política en materia de retorno de los residentes ilegales», «la cuestión del retorno es compleja y cubre un gran número de situaciones, las cuales pueden clasificarse en dos grandes categorías. La primera, se refiere a la situación de las personas que residen legalmente en un país y que, tras un determinado tiempo, expresan su deseo de regresar a su país de origen.... La segunda categoría de retorno agrupa a las personas... que residen de forma ilegal en la Unión Europea. Estas personas no cumplen –o han dejado de cumplir– las condiciones de entrada, presencia o estancia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, bien porque entraron ilegalmente, bien porque su visado o permiso de residencia ha expirado o bien porque su solicitud de asilo fue rechazada. Estas personas no tienen ningún estatuto jurídico que les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros y pueden ser instados a dejar voluntariamente el territorio de la Unión u obligados a hacerlo».

Partiendo de estas consideraciones que nos parecen muy esclarecedoras, podemos afirmar que el término «readmisión» contemplado en los Acuerdos que estamos analizando implica el «retorno de las personas en situación de irregular» y, por lo tanto, no debe confundirse con el «retorno voluntario de personas que residen legalmente en un país».

### *3.2. Los supuestos de readmisión*

Los instrumentos jurídicos bilaterales suscritos por España con los países africanos prevén tres supuestos diferentes de readmisión: primero,

la readmisión de nacionales de los Estados Partes de los Acuerdos; segundo, la readmisión de nacionales de terceros países y en tercer lugar, el tránsito para la expulsión.

### 3.2. a) La readmisión de nacionales de las Partes Contratantes

La readmisión de nacionales de las Partes Contratantes podemos decir que es el compromiso mayoritariamente aceptado por los Estados africanos con los que España ha suscrito Acuerdos. Así, todos los Acuerdos con excepción del concluido con Marruecos han asumido la obligación de readmitir a sus nacionales, siempre que se acredite o presuma que la persona de que se trate es nacional de la Parte Contratante requerida. La aceptación de este compromiso tiene su lógica, puesto que tanto Argelia, Guinea Bissau, Mauritania, Gambia, Guinea-Conakry, como Cabo Verde, son países de origen en los flujos migratorios hacia España. Lo sorprendente es que Marruecos, primer Estado africano con el que España concluyó un acuerdo de readmisión en el año 1992, siendo también un país de origen de emigración, no prevea la readmisión de los marroquíes.

El principal obstáculo que plantea la aplicación de estos acuerdos es la acreditación o presunción de la nacionalidad por el Estado requirente. A este respecto, un tipo de complicaciones de primer orden viene dado por las dificultades administrativas de proceder a la identificación de los inmigrantes cuando no sea posible obtener los documentos que se especifican en cada uno de los Acuerdos u otras pruebas necesarios para determinar la nacionalidad de la persona en cuestión, pero existan elementos que hagan posible presumirla.

### 3.2. b) La readmisión de nacionales de terceros Estados

Dos son los Acuerdos bilaterales concluidos con países africanos que prevén la readmisión de nacionales de terceros países: El Acuerdo hispano-marroquí de 1992 y el Acuerdo celebrado por España con la República Islámica de Mauritania de 2003.

A tenor del artículo 1 del Acuerdo hispano-marroquí, las autoridades fronterizas del Estado requerido readmitirán en su territorio, a petición formal de las autoridades fronterizas del Estado requirente, «a los nacionales de países terceros que hubieren entrado ilegalmente en el territorio de este último procedente del Estado requerido». Para proceder a la readmisión, además de la prueba por el Estado requirente de la nacionalidad de la persona inmigrante (que no se trate de un nacional marroquí o espa-

ño), es necesario también que se pruebe o se presuma que el nacional del tercer país ha «entrado» de manera irregular, y muy en particular que se acredite la procedencia del Estado requerido (Marruecos).

Este Acuerdo es uno de los instrumentos que más complicaciones ha planteado su aplicación en la práctica<sup>16</sup>. Uno de los problemas viene dado por la dificultad de probar la procedencia de los nacionales de terceros países, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, «la readmisión se efectuará si se «prueba... que los extranjeros (nacionales de terceros países)... provienen efectivamente del territorio del Estado requerido»». Es decir, de Marruecos.

Además, según el segundo párrafo de este precepto: «la solicitud de la readmisión deberá ser presentada en los diez días posteriores a la entrada ilegal en el territorio del Estado requerido», lo cual hace que el Acuerdo sea impracticable. Como han manifestado P. Aguelo Navarro y A. G. Chueca Sancho, nosotros también estimamos que «sin duda, existe un error en el texto legal, que no ha sido objeto de corrección posterior, pues señala que la solicitud de readmisión se presenta lógicamente por el Estado requirente, pero según el texto literal del Acuerdo es este Estado el que deberá probar no que una persona entró irregularmente en su territorio sino que lo hizo en el territorio del Estado requerido»<sup>17</sup>.

Por último, el artículo 3 del Acuerdo dispone que no hay obligación de readmisión en cuatro supuestos: a) los nacionales de Estados terceros que tengan fronteras comunes con el Estado requirente; b) los extranjeros autorizados a permanecer en el territorio del Estado requirente, con posterioridad a su entrada ilegal; c) los extranjeros que en el momento de su entrada ilegal, estén en posesión de un visado o de un permiso de estancia concedido por el Estado requirente o que lo obtengan de este último con posterioridad a su entrada; d) las personas a quienes el Estado requirente les haya reconocido la condición de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951.

El segundo de los Acuerdos que también regula la readmisión de nacionales de un tercer Estado, es el celebrado entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania de 1 de julio de 2003. A diferencia

---

<sup>16</sup> Vid. I. GONZÁLEZ GARCÍA: «El Acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2006, pp. 255-284.

<sup>17</sup> Vid. P. AGUELO NAVARRO y A. G. CHUECA SANCHO: «Ceuta y Melilla. Los derechos de los inmigrantes en situación irregular», *Abogacía Española* n<sup>o</sup> 36, enero 2006, pp. 14-17, en particular, p. 16.

del Tratado hispano-marroquí, se trata de un instrumento técnicamente mejor que el suscrito con Marruecos y más en la línea de las orientaciones europeas y españolas actuales desarrolladas para prevenir y combatir inmigración ilegal. Dicho esto, hemos de señalar que es el único Acuerdo celebrado con un país africano que contempla tanto el supuesto de readmisión de nacionales de los Estados Partes Contratantes, al cual nos referimos anteriormente, como el supuesto de readmisión de nacionales de terceros países, lo que supuso un importante esfuerzo negociador por parte del Gobierno español. Además, hemos de recordar que Mauritania, según se señala en el «Plan África», es uno de los Estados de origen y tránsito de inmigrantes que tiene la consideración de país prioritario «por su importancia estratégica y su condición de país bisagra entre el Magreb y la región africana occidental y saheliana».

El Acuerdo prevé la readmisión de nacionales de terceros países que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada o permanencia aplicables en el territorio del Estado requirente en dos casos: 1) cuando «se pruebe o acredite» que “dicho nacional de un tercer Estado ha «transitado efectivamente por el territorio de la Parte contratante requerida»” y 2) cuando «se presuma» que el “nacional de un tercer Estado ha «transitado por el territorio de la Parte contratante requerida, previo acuerdo sobre su caso»”.

Por otra parte, el Acuerdo precisa, a mi juicio de forma acertada que la readmisión no tendrá lugar cuando: a) «el nacional de un tercer país disponga de un visado o de un permiso de residencia en vigor expedido por la Parte Contratante requirente, independientemente de que este visado o permiso de residencia haya sido expedido antes o después de la entrada en el territorio de la Parte Contratante requirente» y b) «En el caso de que ambas Partes Contratantes hayan expedido un visado o una autorización para permanecer en su territorio», sólo procederá la readmisión «si el visado o la autorización de permanencia expedido por la Parte Contratante requerida expira en último lugar».

Finalmente, el Acuerdo establece en el artículo X que no existirá la obligación de readmisión cuando «se trate de un nacional de un tercer Estado al que la Parte Contratante requirente haya reconocido el estatuto de refugiado en aplicación de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, enmendada por el Protocolo de Nueva York, de 31 de enero de 1967, sobre el Estatuto de los Refugiados».

### 3.2. c) El tránsito para la expulsión

La ejecución de la medida de expulsión de nacionales de terceros Estados, en principio, debería efectuarse mediante el traslado directo a sus países de origen y sin que la persona sancionada con esta medida de alejamiento tuviera que pasar o «transitar» por el territorio de otro Estado. No obstante, ello no siempre es factible, debido, entre otras circunstancias de orden práctico, a la inviabilidad o inexistencia de un vuelo directo al país de destino. En estos casos, la solicitud a otro Estado que autorice el tránsito de esas personas por su territorio resulta del todo necesaria para ejecutar la expulsión. Dicho tránsito podrá hacerse por vía aérea, terrestre o marítima<sup>18</sup>. El Acuerdo hispano-marroquí de 1992 es el único instrumento de los concertados con Estados africanos que regula «el tránsito para la expulsión de extranjeros» en el Capítulo II, estableciendo en el artículo 6 lo siguiente:

«Cada una de las Partes contratantes, previa petición de la otra Parte, podrá aceptar la entrada y el tránsito por su territorio para su expulsión de los nacionales de países terceros, cuando la continuación del viaje y su admisión en el Estado de destino estén plenamente aseguradas.

Cada una de las Partes contratantes, previa petición de la otra Parte, podrá aceptar igualmente el tránsito para su expulsión de los nacionales de terceros países por la zona internacional de aquellos aeropuertos que se señalen en las mismas condiciones indicadas en el párrafo anterior. El tránsito por vía aérea podrá efectuarse, en su caso, bajo la custodia de las Autoridades de policía del Estado requirente.

El Estado requirente readmitirá inmediatamente en su territorio a los extranjeros cuya expulsión esté en curso cuando el país de destino rechace su entrada».

A su vez, el tránsito podrá ser denegado por el Estado requerido en cinco supuestos: a) cuando el extranjero tenga prohibida la entrada en el Estado requerido; b) cuando el extranjero pueda ser acusado o esté condenado por un Tribunal Penal en el Estado requerido, por hechos anteriores al tránsito; c) cuando el extranjero pueda ser acusado o esté condenado por un Tribunal penal en el Estado de destino, por hechos anteriores al tránsito; d) cuando el extranjero corra el riesgo de sufrir malos tratos en

---

<sup>18</sup> Acerca de las zonas de tránsito de los aeropuertos vid. A. DEL VALLE GÁLVEZ: «Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n<sup>o</sup> 9/2005.



el Estado de destino y e) cuando el tránsito se solicite para la expulsión de nacionales de países del Magreb miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA)<sup>19</sup>

### 3.3. *El procedimiento de readmisión*

Los Acuerdos de readmisión responden al establecimiento de procedimientos ágiles y eficaces de identificación y de traslado de las personas inmigrantes que se encuentran en situación irregular en una de las Partes Contratantes.

A tales efectos, los Acuerdos contienen los procedimientos específicos para efectuar los traslados o «repatriaciones» que tienen su inicio mediante la presentación de una solicitud de readmisión, determinando con mayor o menor fortuna y precisión las autoridades competentes, los plazos de presentación de las solicitudes, las modalidades de los traslados y medios de transporte, el transporte del equipaje permitido o los costes o gastos de transporte ocasionados por las «repatriaciones». Habitualmente la asunción de estos últimos corresponde, según se señala en la mayoría de los Acuerdos, al Estado requirente.

Ahora bien, no todos los Acuerdos siguen la misma estructura y prevén todas las cuestiones anteriormente referidas. Así, a título de ejemplo, con excepción del Acuerdo hispano-marroquí (artículo 2.1) y del Acuerdo hispano-mauritano que si establecen un plazo de tiempo para la presentación de la solicitud de readmisión del nacional de un tercer Estado (artículo XI.1) por el contrario, los otros Acuerdos no especifican plazo alguno. Algo parecido ocurre con el transporte del equipaje permitido. Así, el primer Acuerdo que introdujo una cláusula referida al transporte de equipaje fue el Acuerdo celebrado con Guinea Bissau el 7 de febrero de 2003, el cual en su artículo X dispone lo siguiente: «La Parte Contratante requirente permitirá que la persona que vaya a ser repatriada o readmitida lleve como equipaje al país de destino sus pertenencias personales lícitamente adquiridas de conformidad con sus requisitos legales nacionales, dentro de los límites establecidos por las empresas de transporte». Una cláusula similar la encontramos también recogida en el artículo XIV del Acuerdo hispano-mauritano y posteriormente en los artículos 6 del «procedimiento y garantías para la readmisión de personas» que figura Anexo a los Acuer-

---

<sup>19</sup> La Unión del Magreb Árabe es una organización que fue creada en el año 1989 con el objetivo de promover acuerdos de cooperación, comercio y defensa común entre países del norte de África. En la actualidad está integrada por Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez.

dos Marco de Cooperación en materia inmigratoria celebrados con Gambia, Guinea y Cabo Verde. En los apartados 2 de esta disposición, se prevé además que “La Parte contratante requirente facilitará que la persona identificada de forma cierta como nacional de la Parte contratante requerida y como consecuencia de su repatriación «pueda transportar a su país de origen las propiedades que haya adquirido legítimamente, así como acceder a las cantidades pecuniarias que posea o las que tenga legítimo derecho»”.

### 3.4. *La protección de los derechos de las personas inmigrantes*

La salvaguardia y garantía de los derechos fundamentales de las personas inmigrantes extranjeras que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado es uno de los aspectos más preocupantes que plantea la aplicación de los Acuerdos sobre materia inmigratoria y en especial, sobre readmisión concluidos por España con países del continente africano. La razón de esta preocupación no es gratuita, especialmente si recordamos los trágicos acontecimientos ocurridos en el año 2005 tras el asalto a las vallas de Ceuta y Melilla por inmigrantes subsaharianos que trajo como consecuencia no sólo la pérdida de vidas humanas sino, como fue denunciado en su momento por Médicos sin Fronteras y por Amnistía Internacional, el abandono de inmigrantes subsaharianos en la frontera con Argelia y en el desierto al sur de Marruecos.

No cabe la menor duda de que situaciones como las señaladas evidencian que no nos encontramos ante «una simple disputa entre Estados, sino ante aspectos que afectan directamente a personas concretas, cuyos derechos han sido violados<sup>20</sup>.

Lamentablemente, no todos los Acuerdos garantizan la protección por igual ni con la misma intensidad de los derechos de las personas inmigrantes. Así, en los primeros Acuerdos celebrados por España con países africanos en materia de readmisión y muy en particular el suscrito con Marruecos en el año 1992, la incorporación en el texto de una referencia expresa sobre la obligación de respeto de los derechos humanos brilla por su ausencia. Solamente en los supuestos de denegación del tránsito para la expulsión, se señala en el apartado d) del artículo 8 que el tránsito podrá ser denegado «cuando el extranjero corra riesgo de sufrir malos tratos en el Estado de destino». Sin embargo, este supuesto de denegación no se contempla

---

<sup>20</sup> Vid. P. AGUELO NAVARRO y A. G. CHUECA SANCHO. «Ceuta....», op. cit., p. 15.

para la readmisión de extranjeros. Por otra parte, en la redacción del artículo 5 según el cual: «El Estado requerido se asegurará de que los extranjeros readmitidos son enviados lo antes posible a su Estado de origen o al Estado donde comenzaran su viaje, en la medida en que no tengan derecho a permanecer en el territorio del Estado requerido», tampoco se prevé ningún mecanismo específico de protección y de control por el Estado requirente y requerido.

Un mayor grado de protección lo encontramos, sin embargo, en el artículo 8 del Protocolo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, de 31 de julio de 2002 y que reza lo siguiente: «El presente Protocolo se celebra en el estricto respeto de los compromisos suscritos en materia de protección de los derechos humanos y no afectará a las obligaciones derivadas de los Acuerdos y Convenciones internacionales concluidos por las Partes». Esta disposición, a pesar de su generalidad, nos merece una valoración muy positiva al ser el primer instrumento internacional suscrito con un país africano que incluye un precepto de esta naturaleza.

La inserción en los Preámbulos y en el articulado de los Acuerdos de disposiciones que obliguen y exijan a las Partes Contratantes el respeto de los derechos humanos es fundamental para que la readmisión de las personas inmigrantes se efectúe con total garantía de la protección de sus derechos. Y es que, además, no podemos perder de vista el hecho de que un importante número de personas inmigrantes que se encuentran en situación de irregularidad en España provienen de Estados africanos donde se producen abusos y graves violaciones de los derechos humanos.

Si nos fijamos en los instrumentos bilaterales concluidos por España a partir del año 2003, la inclusión de garantías de derechos humanos en los Acuerdos se ha convertido positivamente en una práctica habitual. Tal es el caso de los Acuerdos celebrados con Guinea Bissau o Mauritania que con una redacción similar establecen lo siguiente en los artículos XIX y XXIII respectivamente:

«1. Las Partes Contratantes no recurrirán a la fuerza indebida, tortura ni tratos crueles, inhumanos o degradantes en la aplicación del presente Acuerdo.

2. Cada Parte Contratante se compromete a:

i) informar inmediatamente a la Embajada de la otra Parte de la detención de un nacional de ese país por una infracción de las normas y/o reglamentos sobre inmigración;

ii) no someter a la persona detenida a fuerza indebida, tortura ni tratos crueles, inhumanos o degradantes;

iii) permitir el acceso ilimitado de los funcionarios de la Embajada de la otra Parte Contratante para visitar a los nacionales de esa Parte Contratante que se encuentren bajo su custodia y mantener con ellos conversaciones privadas».

En el ámbito de la protección de los derechos, otro aspecto que merece una consideración particular es «la Protección de datos de carácter personal», consagrada actualmente en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>21</sup> y regulada en la Directiva 95/46/CE del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, que fue transpuesta en España por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal<sup>22</sup>.

La incorporación en los Acuerdos de readmisión la protección de datos personales resulta acertada en la medida que refuerza la protección de los derechos y libertades de las personas trasladadas o repatriadas. Sin embargo, únicamente los Acuerdos bilaterales celebrados con Argelia, Guinea Bissau y Mauritania incluyen esta protección relativa al tratamiento de los datos de la persona que vaya a ser trasladada y muy en particular respecto a la transmisión de los mismos. A este particular, una mención específica merece el compromiso especial adquirido por cada Parte Contratante de los Acuerdos suscritos con Guinea Bissau y Mauritania, respecto a: «a) Utilizar la información recibida según este Acuerdo exclusivamente con el fin para el que fue solicitada; b) Mantener la confidencialidad de cualquier información enviada a la Parte Contratante solicitante y no revelarla a terceros a menos que ello se autorice por la Parte Contratante solicitante; c) Proteger dicha información contra cualquier pérdida accidental, acceso no autorizado, alteración o difusión y d) Destruir dicha información de acuerdo con las condiciones establecidas por la Parte solicitante y, de no existir tales condiciones, tan pronto como la información deje de ser necesaria para los fines que determinaron su transmisión» (apartados 4 de los artículos XVII de los mencionados Acuerdos).

Finalmente, una última observación que no queremos que pase inadvertida y que está directamente vinculada a la protección de los derechos

---

<sup>21</sup> Vid. *D.O.C.E* C 303, de 14.12.2007.

<sup>22</sup> Vid. *D.O.C.E.* L 281, de 23.11.1995 y *BOE* n<sup>o</sup> 298, de 14 de diciembre de 1999.

de las personas inmigrantes en situación irregular se refiere a las «Garantías procesales».

A este respecto, debemos recordar que el artículo 6 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales de 1950 (CEDH) y el propio artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantizan, el derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a un tribunal imparcial. Éste es un derecho que se encuentra, además garantizado por la Constitución Española de 1978 y más concretamente respecto a las personas extranjeras inmigrantes que se encuentren en el territorio español, por la Ley Orgánica de Extranjería y el Reglamento de Ejecución de este cuerpo legal. Concretamente nos referimos, al derecho de asistencia letrada, de intérprete, al conocimiento de los motivos por los que se procede el traslado de la persona inmigrante para su readmisión en otro Estado y de los recursos que puede interponer contra la decisión de readmisión.

Los actuales Acuerdos bilaterales celebrados por España con países africanos no contemplan ni hacen mención alguna a las garantías procesales expresadas. En nuestra opinión, la inserción de un capítulo relativo a estas garantías hubiera resultado del todo procedente y en modo alguno nada superfluo. Ya que se trata de uno de los derechos fundamentales de las personas que revelan un importante índice de vulnerabilidad en la práctica. A su vez, hemos de destacar, que esta situación contrasta con el contenido la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio» que dedica el Capítulo III (artículos 11 a 13) a la previsión de un conjunto de garantías procesales relativas a la decisión de retorno y/o orden de expulsión.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

El refuerzo de la lucha contra la inmigración clandestina e irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada constituye uno de los objetivos claves de las políticas migratorias europeas y española actuales.

En contraste con anteriores etapas, el Gobierno español ha incorporado al continente africano y en particular a los Estados del África Subsahariana en sus prioridades de política exterior.

Especialmente razones de índole económico, político, de cooperación al desarrollo y migratorias «avalan esta nueva mirada que España tiende hacia un continente que constituye la frontera sur de nuestro país y por

consiguiente, también de Europa». En este contexto, nace el denominado «Plan África», cuya puesta en práctica ha impulsado un reforzamiento de la presencia institucional de España en África Occidental tanto mediante la apertura de nuevas Embajadas y consulados como por la creación de Oficinas Técnicas de Cooperación, Económicas o Comerciales y Agregadurías de Defensa y de Interior<sup>23</sup>.

Desde un enfoque integral, global y equilibrado y desde la consideración del fenómeno inmigratorio como una oportunidad de desarrollo tanto para los países receptores como para los emisores de flujos migratorios, los Acuerdos Marco de Cooperación en materia migratoria, negociados y concluidos por el Gobierno español con Gambia, Guinea y Cabo Verde, se inscriben en el marco de la política desarrollada actualmente por la Unión Europea con terceros países. No nos encontramos, por lo tanto, ante un Acuerdo bilateral de readmisión en sentido estricto, como son los celebrados con Marruecos, Argelia, Guinea Bissau y Mauritania, sino ante unos instrumentos internacionales que parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino y sin perder de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y desarrollo<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Vid. entre otros Real Decreto 1590/2006, de 22 de diciembre, por el que se crea la Misión Diplomática Permanente de España en Cabo Verde, *BOE* nº 9, de 10 de enero de 2007; Orden AEC/170/2006, de 12 de enero, por la que se crea la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la Misión Diplomática Permanente de España de Cabo Verde, *BOE* nº 29, de 3 de febrero de 2006; Real Decreto 611/2006, de 19 de mayo, por el que se crea la Misión Diplomática Permanente de España en Malí, *BOE* nº 129, de 31 de mayo de 2006; Orden AEC/1563/2007, de 24 de mayo, por la que se crea una Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Dakar (Senegal), *BOE* nº 133, de 4 de junio de 2007; Orden AEC/2333/2007, de 27 de julio, por la que se establece un régimen transitorio de competencia territorial de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en la República de Senegal, en la República Islámica de Mauritania, en la República de Filipinas y en la República Árabe de Egipto, *BOE*, nº 183, de 1 de agosto de 2007; Real Decreto 1202/2007, de 14 de septiembre, por el que se crea la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República Islámica de Mauritania, *BOE* nº 233, de 28 de septiembre de 2007.

<sup>24</sup> Vid en particular, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros. I. migración y desarrollo. II. informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración con terceros países.* COM/2002/0703 final; *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los*

Desde la óptica del presente estudio, uno de los aspectos más positivos de los Acuerdos de «nueva generación» es el tratamiento que se dispensa a la «Readmisión de personas en situación irregular», al considerarla como una medida más de prevención y de lucha contra la inmigración clandestina e irregular. Sin embargo, de acuerdo con T. Fajardo del Castillo, no es menos cierto que tanto los Acuerdos sobre readmisión en sentido propio como las cláusulas insertas sobre esta materia en los Acuerdos Marco de Cooperación, a pesar de celebrarse sobre una base de reciprocidad representan para los Estados africanos “básicamente la obligación de habilitar medios de control para regular eficazmente los flujos migratorios que se dirigen a España y a Europa, por lo que el peso de estos acuerdos recae sobre ellos, y «a modo de compensación, piden entre otros, una mejor integración de sus nacionales, en los Estados miembros europeos, la supresión de las restricciones de visados, la facilidad de obtención de visados para determinadas categorías de personas, y cuotas para trabajos permanentes o temporeros»<sup>25</sup>. En efecto, éste es un factor clave en las políticas sobre readmisión de nacionales de terceros países llevadas a cabo por la Unión Europea y por el Gobierno de España; ya que como la propia Comisión Europea ha manifestado, el éxito de aplicación de estos Acuerdos y cláusulas depende del «efecto palanca» de otras políticas complementarias que intervienen como «medios de persuasión». Y es que sin la apuesta por una cooperación al desarrollo «en todas las etapas y a todos los niveles» con los Estados de origen o tránsito, difícilmente los Acuerdos sobre readmisión cumplirán con el principal objetivo trazado en los mismos, a saber la lucha contra la inmigración clandestina e irregular<sup>26</sup>.

---

*países en vías de desarrollo. COM/2005/0390 final; Comunicación de la Comisión al Consejo-Contribución a la posición de la UE para el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo, COM/2006/0409 final.*

<sup>25</sup> T. FAJARDO DEL CASTILLO: «Los acuerdos de readmisión...», op. cit., p. 94.

<sup>26</sup> Entre las medidas de cooperación al desarrollo y otras acciones desplegadas por el Estado español en los países africanos con los que ha suscrito Acuerdos o Memorandos sobre readmisión cabe destacar, el Real Decreto 1542/2006, de 15 de diciembre, por el que se crea la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Senegal, «con el deseo de impulsar el desarrollo de las relaciones bilaterales hispano-senegalesas en el ámbito laboral y social, con el objetivo especial de establecer flujos migratorios y *hacer posible la contratación en origen de trabajadores provenientes de la República de Senegal...*», *BOE* nº 310, de 28 de diciembre de 2006; el Real Decreto 187/2007, de 9 de febrero, por el que se regula la concesión de una subvención extraordinaria a la República Islámica de Mauritania para la mejora del control de sus fronteras y lucha contra la emigración ilegal, *BOE* nº 39, de 14 de febrero de 2007; El Acuerdo entre el Reino de España y la República Argelina Democrática y Popular sobre supresión recíproca de visados en pasaportes diplomáticos y de servicio, hecho «ad referendum» en Argel el 13 de marzo de 2007, *BOE* nº 28, de

A este respecto, asimismo, no debemos olvidar que «desarrollo y migración» son dos realidades del fenómeno inmigratorio estrechamente vinculadas entre sí.

## RESUMEN

El Presente estudio tiene como objetivo el análisis de las principales características de los Acuerdos bilaterales suscritos por el Estado español con países africanos en materia migratoria. De manera particular, se examinan los Acuerdos de readmisión de personas en situación irregular y las cláusulas sobre readmisión incluidas en los Acuerdos marco de cooperación migratoria o de «nueva generación» celebrados por España con países del continente africano.

**PALABRAS CLAVE:** Acuerdos bilaterales con países africanos.- Readmisión de inmigrantes extracomunitarios en situación irregular.

## ABSTRACT

This paper analyses the main characteristics of the bilateral agreements on immigration matters signed between Spain and African States. The author examines especially the Agreements on readmission of persons in an irregular situation and the clauses on readmission, that are included within the Frame Agreement on immigration cooperation (a.k.a. «new generation agreements») signed between Spain and different Countries of Africa.

**KEY WORDS:** Bilateral Agreements with African States; Readmission of extracomunitarian immigrants in an irregular situation.

---

1 de febrero de 2008. Asimismo, otros incentivos de singular importancia son las ayudas al desarrollo concedidas por el Estado español «de forma consecuente con los compromisos asumidos en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 con los países del África Subsahariana».