



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 25 de enero de 2023  
(OR. en)

5677/23  
ADD 1

JAI 68  
MIGR 32  
ASILE 12  
FRONT 24  
RELEX 81  
COMIX 43

### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	24 de enero de 2023
A:	D. <sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 45 final - ANEXO
Asunto:	ANEXO del DOCUMENTO ESTRATÉGICO Hacia una estrategia operativa para unos retornos más eficaces

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 45 final - ANEXO.

---

Adj.: COM(2023) 45 final - ANEXO



Bruselas, 24.1.2023  
COM(2023) 45 final

ANNEX

**ANEXO**

*del*

**DOCUMENTO ESTRATÉGICO**

**Hacia una estrategia operativa para unos retornos más eficaces**

## ÁMBITOS PRIORITARIOS PROPUESTOS EN LA ESTRATEGIA OPERATIVA PARA UNOS RETORNOS MÁS EFICACES

### 1) Medidas específicas para hacer frente a las necesidades y los obstáculos inmediatos

Hacer frente a las necesidades y los obstáculos inmediatos mediante acciones específicas es un aspecto importante de la labor del coordinador de retornos de la UE y de la Red de Alto Nivel para el Retorno. El objetivo de este ámbito prioritario propuesto es asegurar que los Estados miembros aúnen fuerzas y que todos los agentes implicados se coordinen con fluidez y trabajen de forma coherente para garantizar que los esfuerzos colectivos confluyan hacia el retorno a los terceros países determinados con arreglo a las prioridades políticas. Los obstáculos deben detectarse y abordarse rápidamente. El trabajo realizado en este ámbito puede arrojar luz sobre aspectos más estructurales (como la cooperación entre las autoridades nacionales, los recursos y las necesidades de formación) que deben abordarse a más largo plazo y pueden contribuir a otros campos de interés.

- En cada una de las reuniones de la Red de Alto Nivel se debatirán las medidas específicas adoptadas conjuntamente durante el trimestre en curso para la ejecución de los retornos hacia un número limitado de terceros países prioritarios durante el trimestre siguiente. Las principales nacionalidades destinatarias de las medidas dependerán de los planes de acción correspondientes de la UE, el seguimiento dado al mecanismo del artículo 25 *bis* del Código de Visados y los debates del grupo de trabajo del Consejo. Entre esas nacionalidades deberán incluirse también las de terceros países exentos de la obligación de visado. Estos esfuerzos comunes deben coordinarse con los desplegados por la Comisión para aumentar los retornos a determinados terceros países, sobre todo en el contexto de la aplicación de los acuerdos y convenios de readmisión de la UE y del seguimiento del mecanismo del artículo 25 *bis* del Código de visados.
- Se facilitará la cooperación entre Estados miembros con necesidades similares para que estos puedan aunar fuerzas y apoyarse mutuamente en las actividades operativas relacionadas con el retorno, ofreciéndose plazas unos a otros en los programas nacionales de retorno voluntario asistido y reintegración. Frontex adaptará sus actividades, en caso necesario, para prestar cuanta asistencia sea necesaria.
- Los miembros de la Red de Alto Nivel trabajarán junto con las autoridades nacionales competentes para concentrar la actividad en determinados terceros países y, en concreto, para aumentar la eficiencia a la hora de: asegurar que se dé prioridad a esos retornos, preparar los expedientes de identificación (documentos, evaluación individual, datos biométricos), garantizar que los retornados estén disponibles para las entrevistas y misiones de identificación, hacer un seguimiento de las órdenes de retorno junto con las solicitudes de readmisión, garantizar una capacidad suficiente de internamiento cuando sea necesario, establecer una rutina de identificación con las embajadas y llenar los vuelos chárter.
- Se tratarán cuantas cuestiones puedan ir surgiendo, como los requisitos relacionados con la COVID-19, que se señalarán rápidamente a la coordinadora de retornos de la UE para encontrar una solución.

- Los Estados miembros, los miembros de la Red de Alto Nivel, Frontex y otros agentes pertinentes, como los funcionarios europeos de enlace en materia de migración (EMLO) y los funcionarios europeos de enlace en materia de retorno (EURLO) deben comprometerse a proporcionar la información y las indicaciones pertinentes para los contactos con terceros países. Se facilitaría así la organización de misiones conjuntas de la Comisión y los Estados miembros interesados a terceros países, en cooperación con el Servicio Europeo de Acción Exterior, con el fin de presentar un enfoque común y coherente.

## **2) Necesidades a largo plazo y estructurales**

Las carencias que afectan a la cooperación y los contactos entre las autoridades que participan en el proceso de retorno suponen un gran escollo estructural para un proceso de retorno más eficiente. El trabajo que se propone en este ámbito se centraría en detectar esas carencias y subsanarlas con el fin de garantizar que toda decisión que ponga fin a una estancia legal en la UE dé lugar a una decisión de retorno, que las decisiones de retorno se ejecuten y que los retornos se lleven a cabo lo antes posible.

### **a) Aumento de la eficiencia del sistema general de retorno acelerando el proceso y colmando las lagunas existentes**

- Centrarse en los puntos clave y los obstáculos específicos señalados por los Estados miembros o detectados en las evaluaciones de Schengen para acelerar el proceso de retorno.
- Garantizar que toda decisión que ponga fin a una estancia legal vaya inmediatamente seguida de una decisión de retorno, lo que también implica vincular el resultado del procedimiento de asilo al procedimiento de retorno, trabajando en cooperación con Frontex y aprovechando la experiencia y los conocimientos de la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Cerrar la brecha en la transferencia de retornos voluntarios a retornos forzosos (corregir los desajustes entre autoridades competentes para mejorar la eficacia del proceso y reducir el riesgo de fuga).
- Colmar las lagunas y franquear los obstáculos procedimentales relacionados con las diferentes competencias de las autoridades y organismos responsables de las diferentes fases del proceso de retorno, objetivo para el cual la Red de Alto Nivel debe explorar soluciones prácticas basadas en la experiencia y las buenas prácticas de los Estados miembros.
- Trabajar para superar los obstáculos relacionados con el comportamiento obstructivo y la falta de cooperación por parte de nacionales de terceros países.
- Trabajar para sortear los obstáculos específicos que dificultan el retorno de delincuentes condenados.

- Abordar los obstáculos en los sistemas de los Estados miembros que están relacionados con la presentación de solicitudes de readmisión (incluidas, si procede, las cuestiones relacionadas con el sistema de gestión de casos de readmisión con terceros países).
- Determinar las necesidades prácticas y las medidas que permitan hacer el mejor uso posible de la nueva función del Sistema de Información de Schengen para la creación de descripciones de personas sujetas a decisiones de retorno, con el fin de facilitar el reconocimiento mutuo de tales decisiones.
- Desarrollar un enfoque más coherente para determinar el riesgo de fuga y la falta de capacidades y hacer un uso más eficiente de alternativas eficaces al internamiento. Trabajar en el establecimiento de un vínculo más estrecho entre los distintos tipos de riesgo de fuga y las alternativas al internamiento más adecuadas y oportunas.

**b) Fomento del asesoramiento para el retorno y la reintegración como elementos fundamentales de los sistemas de retorno, tanto en el caso de los retornos voluntarios como en el caso de los retornos forzados**

Los asesores en materia de retorno desempeñan un papel central en el proceso de retorno, acompañando a la persona retornada en todas las fases del procedimiento y, además, garantizando el total respeto de los derechos fundamentales en todas ellas. A partir del trabajo en curso en el marco de la Estrategia de la UE sobre Retorno Voluntario y Reintegración y de los debates en los grupos pertinentes del Consejo y los foros de expertos, la labor en este ámbito propuesto se centraría en garantizar que todos los Estados miembros dispongan de asesores en materia de retorno bien formados y equipados con las herramientas necesarias para apoyar un proceso más eficiente, como las oportunidades en el país de retorno y la remisión a iniciativas puestas en marcha por organizaciones internacionales, agentes locales, autoridades nacionales o proyectos de cooperación al desarrollo. Además, la actividad se centrará en garantizar la aplicación de un enfoque coherente a la reintegración sostenible y su financiación, medida que podría servir de incentivo tanto a las personas retornadas como a las autoridades de terceros para cooperar en las diversas fases del proceso de retorno.

- Ayudar a los Estados miembros, con el apoyo de Frontex, a establecer sistemas de retorno voluntario asistido más eficaces y estructuras de asesoramiento en materia de retorno inspiradas por la labor actual de los profesionales de este campo. Antes de que finalice este año, todos los Estados miembros tendrán que haber empezado a utilizar los servicios conjuntos de reintegración de Frontex. El objetivo ha de ser aumentar el número absoluto de retornos voluntarios en todos los Estados miembros.
- Garantizar que el asesoramiento en materia de retorno corresponda en todos los Estados miembros a un perfil profesional a través del cual se promueva el recurso al retorno voluntario como parte del objetivo global de aumentar el número total de retornos.
- Garantizar una información completa, a todos los niveles, sobre las herramientas y la formación disponibles (entre otros aspectos, acerca de los derechos fundamentales) para hacer frente a los retos estructurales.

- Animar a los Estados miembros más experimentados a que ayuden a los menos experimentados a través de un intercambio de información más específico y estratégico entre los miembros de la Red de Alto Nivel.
- Promover la sistematicidad de la ayuda al retorno voluntario asistido y a la reintegración prestada por los distintos Estados miembros a terceros países concretos, cuando sea necesario, y garantizar la coordinación de los programas pertinentes en terceros países.
- Garantizar que los asesores en materia de retorno de los Estados miembros y Frontex conozcan y puedan aprovechar las posibilidades de orientación y reintegración puestas a disposición de las personas retornadas en los países de retorno a iniciativa de organizaciones internacionales, agentes locales, autoridades nacionales o proyectos de cooperación al desarrollo.
- Multiplicar por dos, de aquí a finales de 2023, el número de terceros países cubiertos por los servicios conjuntos de reintegración de Frontex.

### **c) Digitalización de la gestión del retorno y mejora del análisis de datos**

La falta de datos regulares y fiables en el ámbito del retorno es una importante deficiencia que debe subsanarse. Una pieza esencial del rompecabezas consiste en garantizar que todo Estado miembro disponga de un sistema digital de gestión de casos de retorno que pueda conectarse a otros sistemas informáticos pertinentes para el proceso de retorno y que pueda facilitar un análisis más eficiente y fiable de los datos.

- Establecer plazos claros para apoyar la digitalización de los sistemas de gestión de casos de retorno de los Estados miembros, aplicando el modelo de Frontex; Frontex finalizará el análisis de las deficiencias de cada Estado miembro de aquí a finales de 2023 y, a continuación, elaborará y aplicará un plan junto con los Estados miembros con el fin de alcanzar la plena digitalización lo antes posible y, a más tardar, en 2026; utilizar la financiación disponible en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración para estos proyectos.
- Seguir analizando la posibilidad de establecer una interoperabilidad entre los sistemas informáticos utilizados para el proceso de retorno, estudiando para ello la necesidad y la proporcionalidad de dichas interconexiones.
- Ampliar el uso del instrumento de ayuda a la reintegración (RIAT) y del actual sistema de gestión de casos de readmisión con terceros países (RCMS).
- Garantizar el conocimiento de la situación de las cargas y actualizaciones de las descripciones de retorno en el SIS II, el acceso al SIS II por parte de las autoridades de los distintos Estados miembros, el seguimiento de los retornos y las prácticas fijadas en relación con las respuestas positivas.
- Detectar las nuevas oportunidades que ofrece el Sistema de Entradas y Salidas para utilizar con eficacia los datos automáticamente generados por el Sistema sobre las personas que hayan sobrepasado el período de estancia autorizada.

- A partir de la nueva función del Sistema de Información de Schengen para crear descripciones de personas sujetas a decisiones de retorno, descubrir y aprovechar las posibilidades de facilitar el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno para un proceso más rápido y eficiente.
- Trabajar junto con todas las partes interesadas (Comisión, Frontex y Estados miembros) para mejorar la recogida de estadísticas sobre retorno y desarrollar métodos y técnicas de análisis y productos de conciencia situacional sobre el funcionamiento del retorno adaptados a los fines perseguidos, a saber, facilitar una planificación proactiva de las acciones conjuntas destinadas a resolver los retos detectados.
- Desarrollar un entendimiento común de lo que se consideran «buenos resultados» en el ámbito del retorno que vaya más allá de la mera tasa de retorno, y determinar los indicadores adecuados de presentación de informes y eficiencia.

\* \* \*

Los avances y logros de la estrategia operativa deben comprobarse mediante un conjunto de indicadores claramente definido. Deben considerarse los indicadores siguientes:

- Número de decisiones de retorno dictadas como consecuencia de decisiones de asilo negativas.
- Número de solicitudes de readmisión emitidas sobre la base de decisiones de retorno.
- Porcentaje de retornos voluntarios en el número total de retornos.
- Número de Estados miembros que han implantado un sistema informático de gestión de casos de retorno.
- Número de Estados miembros que han implantado un sistema de asesoramiento sobre el retorno.
- Número de Estados miembros que utilizan regularmente los servicios de Frontex relacionados con el retorno (previos al retorno, posteriores al retorno y de reintegración) y que participan en operaciones de retorno.
- Número de terceros países cubiertos por los servicios conjuntos de reintegración de Frontex.

La coordinadora de retornos de la UE presentará a la Red de Alto Nivel informes de situación que se incorporarán también al Barómetro de Schengen. Aunque ya constituyen una base fiable para supervisar los avances, estos indicadores pueden evolucionar con el desarrollo y la aplicación de la estrategia operativa.