



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 29 de abril de 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	28 de abril de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 120 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 120 final.

Adj.: COM(2021) 120 final



Bruselas, 27.4.2021
COM(2021) 120 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración

{SWD(2021) 121 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración

Introducción

El **nuevo Pacto sobre Migración y Asilo** presenta un enfoque global e integrado que reúne todas las líneas de acción conexas para construir un sistema de migración y asilo eficaz, sostenible y a largo plazo. El objetivo es estructurar la capacidad de la UE para ofrecer protección a las personas necesitadas, integrar a las personas que viven y trabajan en la UE y ofrecer procesos eficaces y humanos para repatriar a las personas que no tienen derecho a permanecer en la UE. Un sistema común de la UE en materia de retorno es un componente esencial de un sistema de gestión de la migración global e integrado. Tanto los retornos voluntarios como los retornos forzosos¹ son elementos esenciales de una política de retorno eficaz.

El éxito de cualquier política de retorno suele medirse por el número de personas que regresan realmente a su país de origen. En la actualidad, estas cifras siguen siendo bajas dentro de la UE ya que solo un tercio de las personas a las que se ordena salir de la UE lo hacen realmente². Para ser eficaz, un **sistema común de la UE en materia de retorno** debe consistir en estructuras más sólidas dentro de la UE, gracias a un marco jurídico y operativo reforzado que permita unos procedimientos de retorno rápidos y justos que respeten los derechos fundamentales de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y una gobernanza reforzada a escala nacional y de la UE, tal como se propone en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Esto debe combinarse con una cooperación más eficaz con los países socios en materia de retorno, readmisión y reintegración, como se indica en la reciente Comunicación de la Comisión titulada «El refuerzo de la cooperación en materia de retorno y readmisión como parte de una política migratoria de la UE justa, efectiva y general»³. No obstante, para medir el éxito real de una política de retorno, es importante tener en cuenta no solo las tasas de retorno, sino también la situación de las personas afectadas, permitiendo su retorno de forma digna y teniendo en cuenta sus perspectivas de reintegración una vez que vuelvan a su país de origen.

Junto con el nuevo marco jurídico presentado en el nuevo Pacto, el **retorno voluntario** es un elemento crucial del sistema común de retorno de la UE. Junto con **medidas eficaces de reintegración**, el retorno voluntario tiene por objeto garantizar el carácter humano, efectivo y sostenible del retorno de los migrantes irregulares. El retorno voluntario, que generalmente se considera menos gravoso que el forzoso, ofrece a los retornados oportunidades reales y tiene en cuenta sus necesidades, expectativas y perspectivas tras su regreso. En el marco de una asociación global, los países de retorno también estarán más dispuestos a participar y a

¹ El retorno voluntario consiste en el retorno asistido o independiente de una persona a un tercer país basado en la libre voluntad de esta; el retorno forzoso consiste en la ejecución de una obligación de retorno, en particular el transporte físico de la persona retornada a un tercer país.

² De los 491 195 nacionales de terceros países en situación irregular a los que se ordenó retornar en 2019, 142 320 retornaron efectivamente a un tercer país.

³ COM(2021) 56 final.

asumir la responsabilidad del proceso cuando los retornos sean voluntarios. Estos elementos generan confianza en el sistema, haciéndolo más creíble y eficaz.

Una política eficaz y ambiciosa en materia de **reintegración** como componente clave de un sistema común de la UE en materia de retorno puede ayudar a los migrantes a superar las dificultades socioeconómicas y psicosociales a las que se enfrentan cuando regresan a su comunidad y hacer que su retorno sea más sostenible. La reintegración debe diseñarse con la participación de las autoridades nacionales y locales, las comunidades locales de acogida y la sociedad civil para ayudar a ofrecer perspectivas de futuro tangibles a la persona retornada y a su comunidad local. Una política de reintegración ambiciosa deberá facilitar el desarrollo de asociaciones globales y mutuamente beneficiosas con los países asociados, que constituyen el núcleo de la dimensión exterior del nuevo Pacto, y beneficiarse de dichas asociaciones. La reintegración sostenible también debe contribuir a unas estrategias de desarrollo más amplias en los países asociados a fin de favorecer el desarrollo y abordar algunas de las causas profundas de la migración irregular.

La presente estrategia **promueve el retorno voluntario y la reintegración como parte integrante de un sistema común de la UE en materia de retorno**. A lo largo de los años, la Comisión ha apoyado el retorno voluntario y la reintegración a través de diversos programas nacionales y proyectos financiados por la UE. Sin embargo, es la primera vez que la Comisión presenta una estrategia sobre el retorno voluntario y la reintegración, que establece nuevos enfoques para el diseño, la promoción y la aplicación del retorno voluntario y la reintegración. El objetivo de la presente estrategia es desarrollar un **enfoque más uniforme y coordinado entre los Estados miembros** para aprovechar todo el potencial del retorno voluntario y la reintegración. El enfoque propuesto fomenta una acción coherente, establece vínculos más estrechos con las iniciativas de desarrollo y las estrategias nacionales en los países socios, refuerza la capacidad de estos y fomenta su adhesión al retorno, la readmisión y la reintegración de sus nacionales. El objetivo es **aumentar la eficacia y la sostenibilidad** del sistema común de retorno de la UE en beneficio mutuo de los retornados, de la UE y de los terceros países.

La presente estrategia apoya el éxito de la aplicación de los **componentes esenciales del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**, en particular unas normas y procedimientos claros relativos al retorno en la frontera, el patrocinio de retornos y las nuevas estructuras de gobernanza, propiciando un rápido retorno voluntario de los solicitantes de asilo cuya demanda haya sido rechazada en las fronteras exteriores y estableciendo un marco común para el retorno voluntario y la reintegración que pueda facilitar la aplicación de medidas de solidaridad.

1. Basarse en los logros

Esta nueva estrategia se basa en iniciativas puestas en marcha en años anteriores y en la experiencia adquirida en la aplicación de los programas nacionales y conjuntos de retorno voluntario y reintegración, así como en las iniciativas financiadas por la UE en los países socios. Varias iniciativas están en curso y constituyen la base para el desarrollo del marco coherente propuesto por la presente estrategia.

La **Red Europea de Retorno y Reintegración** es una red financiada por la UE y compuesta por varios Estados miembros y países asociados al espacio Schengen⁴, que facilita la cooperación entre las autoridades competentes en materia de migración. La Red se ha convertido en un actor fundamental del proceso de retorno voluntario asistido y de reintegración, que presta asistencia a los retornados mediante la contratación conjunta de prestadores de servicios de reintegración en los países de retorno y la exploración y aplicación de soluciones innovadoras en cooperación con sus miembros y con terceros países. Desde su creación a mediados de 2018, la Red (junto con su predecesora, la Red Europea de Reintegración), ha ayudado a los Estados miembros participantes a lograr el retorno y la reintegración con éxito de cerca de 25 000 migrantes.

Sobre la base de su mandato reforzado, la **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)** está desarrollando sus capacidades para apoyar el retorno voluntario y la reintegración. En 2020, la Agencia empezó a apoyar a los Estados miembros en el ámbito de los retornos voluntarios. Alrededor del 18 % de las operaciones de retorno de la

Agencia organizadas en 2020 fueron retornos voluntarios, y este porcentaje está aumentando. A mediados de 2022, Frontex asumirá las actividades de la **Red Europea de Retorno y Reintegración**. Esto garantizará que los beneficios de la Red se extiendan por igual a todos los Estados miembros y que Frontex pueda cumplir su mandato en el ámbito de los retornos de manera plenamente eficaz, proporcionando un apoyo sin fisuras a la organización de una ayuda individualizada al retorno y a la reintegración de los retornados, en particular a través de prestadores de servicios de reintegración en terceros países. El primer **proyecto piloto de Frontex, relativo a la concesión a personas retornadas desde la UE de una ayuda individual en el marco de servicios de reintegración conjuntos**, comenzará en mayo de 2021, lo que allanará el camino para la plena operatividad del mandato de la Agencia en materia de retorno voluntario asistido y reintegración.

Con objeto de mejorar la calidad del asesoramiento en materia de retorno, la Comisión ha desarrollado, en el contexto de la Red Europea de Migración, un **marco de la UE sobre asesoramiento en materia de retorno** que ofrece orientación a las organizaciones de los Estados miembros a la hora de crear, gestionar y desarrollar estructuras de asesoramiento en

Marco operativo para la reintegración y el desarrollo

Desde 2015, los presupuestos destinados al desarrollo se han utilizado con el fin de intensificar los esfuerzos para la reintegración de los migrantes que vuelven a su país desde Europa o desde países de tránsito. La **Red Europea de Retorno y Reintegración** ha reunido a las autoridades nacionales y a la Comisión en el marco de una iniciativa innovadora con el objetivo de estudiar las posibilidades de colaborar más estrechamente y armonizar los objetivos. La Red ha creado un marco operativo que recomienda modalidades de elaboración de métodos prácticos de colaboración sobre el terreno, y que actualmente está siendo experimentado con varios Estados miembros en Nigeria y Bangladés.

⁴ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza.

los Estados miembros. Este marco es una referencia para la creación o la ejecución de programas nacionales de asesoramiento en materia de retorno y aborda los retos del asesoramiento mediante la promoción de buenas prácticas y la formulación de recomendaciones. Además, junto con el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM) y Frontex, la Red Europea de Retorno y Reintegración está desarrollando un **programa de formación común para los asesores en materia de retorno**, centrado en las capacidades y competencias que necesitan los asesores. La participación de Frontex en el diseño de este plan de formación garantiza la complementariedad con el trabajo de la Agencia para formar a expertos en política de retorno como miembros del cuerpo permanente.

La UE y sus Estados miembros han constatado, a nivel estratégico y operativo, la necesidad de trabajar juntos y desarrollar **herramientas conjuntas** para apoyar el retorno voluntario asistido y la reintegración sostenible. Algunos de los principales instrumentos de apoyo a la aplicación de la estrategia en la práctica se encuentran ya en una fase avanzada de desarrollo.

El **instrumento de ayuda a la reintegración (RIAT)** facilita el intercambio de información y la consulta entre los asesores en materia de retorno y los prestadores de servicios de reintegración en un entorno digital seguro y permite a los usuarios supervisar los programas de retorno voluntario asistido y de reintegración. La Comisión también ha creado un **inventario de la ayuda al retorno y la reintegración**, que recopila información sobre el tipo de ayuda (es decir, el nivel y el tipo de ayuda, en efectivo o en especie), los posibles beneficiarios, las organizaciones implicadas y las fases del procedimiento en las que se ofrece la ayuda. Estas herramientas permitirán una mejor coordinación a escala nacional y de la UE, particularmente en el contexto del patrocinio de retornos, mejorarán la asignación de fondos y fomentarán el intercambio de las mejores prácticas⁵.

En diciembre de 2016 se puso en marcha la **Iniciativa Conjunta UE-Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** con el objetivo de protección y reintegración de los migrantes, que es financiada por el Fondo Fiduciario de la UE para África. Entre otras actividades, la Iniciativa Conjunta ha apoyado el retorno voluntario asistido y la reintegración sostenible en la región del Sahel y el lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África, y ha contribuido a reforzar las estructuras de gobernanza de la migración en terceros países. Desde abril de 2017 hasta octubre de 2020, ha proporcionado ayuda a la acogida tras su llegada a 93 110 migrantes, y, a otros 75 182, ayuda a la reintegración, amén de contribuir a 34 646 retornos humanitarios desde Libia a los países de origen. La Iniciativa Conjunta ha logrado buenos resultados en materia de retornos. En el ámbito de la reintegración, entre los retos constatados cabe destacar la adhesión y la capacidad de las autoridades nacionales, la coordinación con otros agentes que realizan operaciones similares y la calidad del seguimiento⁶. Los futuros esfuerzos conjuntos de apoyo a la reintegración deben integrarse en el enfoque global y ajustarse a las prioridades geográficas definidas en este contexto.

⁵ En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la presente Comunicación se ofrece más información sobre el marco de la UE para la actividad de asesoramiento en materia de retorno y sobre la herramienta de ayuda a la reintegración.

⁶ Véase, por ejemplo, el informe «Learning Lessons from the EUTF»:
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_l1i_0.pdf and
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

2. Retos que deben abordarse

A pesar de los logros alcanzados en los últimos años, sigue habiendo potencial para maximizar los beneficios del retorno voluntario y la reintegración. Los retornos voluntarios representan actualmente el 27 % de todas las salidas de la UE. Una serie de deficiencias obstaculizan la plena eficacia y la ampliación en la UE de la acción de la UE en materia de ayuda al retorno voluntario y a la reintegración, así como la sostenibilidad de la reintegración en terceros países.

Fragmentación de enfoques. El apoyo al retorno voluntario y a la reintegración en la UE está fragmentado, ya que los Estados miembros adoptan enfoques diferentes, sin la coherencia necesaria para que la política sea eficaz. Esto se debe a la falta de un marco conjunto y a los distintos niveles de cooperación de los Estados miembros con los diferentes terceros países.

Como consecuencia de ello, aunque todos los Estados miembros cuentan con programas nacionales de retorno voluntario asistido y reintegración, dichos programas difieren notablemente. En particular, existen divergencias en su ámbito de aplicación (por ejemplo, en algunos casos solo se incluyen los solicitantes de asilo rechazados), en los procedimientos y en el nivel de ayuda que se presta a los retornados. Esto **socava la confianza de los retornados y de los terceros países** en el sistema y su disposición a comprometerse. Los distintos niveles o tipos de apoyo crean tensión cuando los retornados comparan su situación durante las operaciones de retorno conjuntas o tras el regreso a su país, y dificultan a los

Coste del retorno

Por lo general, el retorno voluntario se considera menos gravoso que el forzoso. La estimación de los costes del retorno voluntario debe incluir la ayuda en efectivo y en especie proporcionada a la persona retornada, el coste del vuelo de retorno y, en su caso, el paquete de medidas de reintegración. En el caso de los retornos forzosos, el coste incluye los costes de alojamiento de la persona retornada en el centro de internamiento previo a la expulsión, así como los relativos a la participación de escoltas y a otras medidas especiales antes, durante y después del retorno. El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha estimado que el retorno forzoso cuesta 3 414 EUR por persona, frente a 560 EUR en el caso del retorno voluntario. El coste indicativo medio de los retornos desde los países de tránsito se estima en unos 2 500 EUR por persona.

países de origen y a los prestadores de servicios de reintegración la prestación de servicios complementarios de reintegración. Esta falta de un enfoque coherente complica a su vez la aplicación de los acuerdos y disposiciones de readmisión de la UE y la cooperación global en este marco. También puede socavar los esfuerzos de los países socios por desarrollar un enfoque coherente para la reintegración de los migrantes retornados y crear para los países socios falsas expectativas sobre lo que puede ofrecer la UE. La fragmentación también puede fomentar e implicar **movimientos no autorizados de migrantes irregulares** que deseen elegir la oferta nacional que se ajuste mejor a sus intereses individuales.

Para promover el pleno potencial de los retornos voluntarios, también deberán mejorarse algunos aspectos del marco jurídico actual. Es evidente que cuanto antes retorna un migrante irregular, mayor será la probabilidad de que el retorno sea aceptado por el migrante si se lleva a cabo en el marco

de un procedimiento justo y eficaz y la persona recibe información exacta y completa. Sin embargo, la fuga durante el plazo de salida voluntaria sigue siendo un problema importante que dificulta aún más el retorno. **Unos procedimientos y normas comunes rápidos y equitativos en materia de asilo y retorno**, junto con un mejor apoyo al retorno voluntario, particularmente para los migrantes sometidos al procedimiento de retorno en la frontera y, en su caso, a internamiento pueden aumentar la aceptación de un retorno voluntario en las primeras fases del proceso de retorno.

Recogida de datos insuficiente. La información estadística actualmente disponible no ofrece una imagen completa del uso del retorno voluntario y la reintegración en la UE, ya que los Estados miembros no tienen obligación de informar sobre el desglose entre retorno voluntario y forzoso y sobre el tipo de asistencia prestada a los retornados.

Falta de un marco coherente para el asesoramiento en materia de retorno y de un mecanismo para orientar a los retornados hacia programas de retorno y reintegración (orientación). Un asesoramiento eficaz en materia de retorno es esencial para reforzar los vínculos entre la fase previa a la salida y la fase posterior a la llegada y para lograr el éxito de la reintegración. En la actualidad, no se dispone de un marco en materia de asesoramiento o de requisitos mínimos de cualificación y formación para prestar el servicio. Actualmente se utilizan varios mecanismos para orientar a los retornados hacia programas de retorno y reintegración, lo que conduce a la fragmentación, la pérdida de información y el desajuste entre las capacidades, necesidades y ambiciones de los migrantes y el apoyo ofrecido. Para prestar un servicio de alta calidad, los asesores en materia de retorno necesitan **formación específica y acceso a una información actualizada** sobre la ayuda de que pueden disponer los retornados y sobre las oportunidades existentes en los países de retorno.

Coordinación insuficiente entre las partes interesadas. Hay una serie de partes interesadas y agentes activos en el ámbito del retorno voluntario y la reintegración, a saber, las autoridades nacionales y locales de la UE, las organizaciones internacionales y de la sociedad civil y las autoridades de terceros países a nivel nacional y local. Cabe mencionar a este respecto las autoridades fronterizas y de migración, los prestadores de servicios sociales y de asistencia sanitaria, las autoridades educativas y de vivienda, la asistencia jurídica gratuita y las organizaciones sin ánimo de lucro en varios países y a diferentes niveles. La falta de coordinación eficaz entre estas organizaciones da lugar a duplicaciones e ineficiencias. Por ejemplo, es posible que un Estado miembro financie la continuación del viaje de una persona retornada desde el aeropuerto de llegada a su ciudad de origen, así como un alojamiento de corta duración allí, mientras que otro proyecto de la UE ya financia ese mismo alojamiento, junto con asistencia médica. Las insuficientes sinergias con las estrategias nacionales de desarrollo en los países socios pueden afectar a la eficacia y sostenibilidad de los programas de reintegración. Por ejemplo, la formación impartida a los retornados debe tener en cuenta las posibles sinergias con los proyectos de desarrollo en curso y ajustarse a las estrategias nacionales para impulsar determinados sectores. A fin de evitar solapamientos o lagunas, los proyectos deben coordinarse entre los Estados miembros y la reintegración debe integrarse en las actividades de programación.

Falta de sostenibilidad, en particular debido a la falta de adhesión y de capacidad de los países de origen. En general, los países socios consideran la reintegración como un elemento positivo de la cooperación en materia de readmisión. Sin embargo, debido a su capacidad insuficiente, pocos terceros países pueden gestionar el proceso de reintegración y garantizar

una coordinación suficiente con las estrategias nacionales de migración y desarrollo. Por ejemplo, un país socio que desee participar en la prestación de servicios de reintegración a sus nacionales que regresan podría carecer de la estructura de gobernanza, el personal con las capacidades necesarias (incluida la gestión del apoyo de los donantes y la supervisión) y la capacidad de prestar servicios públicos adaptados a las necesidades económicas, sociales y psicosociales específicas de los retornados. Además, los prestadores locales de ayuda a la reintegración pueden carecer de capacidad suficiente. Como consecuencia de ello, los procesos de reintegración podrían carecer de sostenibilidad y depender en gran medida de los donantes y los socios operativos, y también corren el riesgo de estar fragmentados debido a la falta de coherencia entre los programas financiados por donantes.

Financiación insuficiente. El retorno voluntario y la reintegración se han convertido en importantes prioridades para la UE y sus Estados miembros. Sin embargo, las dotaciones financieras destinadas a aumentar el número de retornos voluntarios no siempre han permitido responder a todas las necesidades y expectativas.

La **pandemia de COVID-19** constituye un reto adicional, ya que frustra la capacidad de la UE para repatriar a los migrantes irregulares, limita la capacidad de los terceros países para readmitir y reintegrar a sus nacionales y puede reducir la disposición de los migrantes a regresar debido al impacto socioeconómico de la pandemia en su país de origen.

3. Un enfoque estratégico para el retorno voluntario y la reintegración

La presente estrategia reconoce el valor del retorno voluntario y tiene por objeto **aumentar el número y la proporción de retornos voluntarios** procedentes de Europa y de los países de tránsito, **mejorar la calidad** del apoyo y la participación de los retornados, y reforzar **la coherencia y la gobernanza** de la acción de la UE.

La estrategia establece un **nuevo enfoque más coordinado e integrado** en relación con el diseño, la promoción y la ejecución de programas de retorno voluntario asistido y reintegración y de acciones en terceros países encaminadas a establecer vínculos más estrechos con otras iniciativas de desarrollo, a desarrollar la capacidad y la responsabilización de terceros países para reintegrar a sus propios nacionales y a hacer sostenibles los sistemas. La presente estrategia sigue y promueve los objetivos generales del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, incluidas las estructuras de gobernanza y el mecanismo de cooperación en materia de retorno y readmisión establecidos en la propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración. Además, la aplicación de la presente estrategia contribuiría a hacer más eficaz el **procedimiento fronterizo** de retorno propuesto en el nuevo Pacto, fomentando los retornos voluntarios rápidos desde las fronteras exteriores de la UE, reduciendo así la duración de la estancia de las personas sometidas al procedimiento fronterizo y maximizando en general su eficiencia. Un procedimiento fronterizo de retorno eficiente también facilitará y fomentará los retornos voluntarios, ya que las personas mostrarán mayor disponibilidad y se mostrarán más proclives a cooperar con las autoridades, y dotará mejor a la UE para reaccionar ante situaciones de presión migratoria facilitando el **patrocinio de retornos voluntarios**, según se establece en la propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, con un marco común que reduzca la fragmentación y refuerce la cooperación entre los Estados miembros.

En respuesta a estos retos, la estrategia establece una amplia gama de medidas enmarcadas en

siete pilares, que agrupan los aspectos internos, externos y operativos del retorno voluntario y la reintegración y comprenden:

1. un marco jurídico y operativo más eficaz;
2. una coordinación eficaz entre todas las partes interesadas;
3. la ayuda al retorno voluntario y la reintegración de migrantes a partir de terceros países y entre terceros países;
4. un asesoramiento y una orientación eficaces en materia de retorno;
5. la garantía de la calidad de la ayuda;
6. el fomento de la sostenibilidad del apoyo a la reintegración y de la adhesión de los países socios; y
7. la financiación del retorno voluntario y la reintegración.

El éxito de la estrategia depende de una **colaboración fluida y constructiva** entre las partes interesadas pertinentes, particularmente el Parlamento Europeo, los Estados miembros, la Comisión Europea, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Frontex, los países socios y un amplio abanico de prestadores de servicios de retorno voluntario y reintegración que desarrollan actividades en este ámbito (organizaciones internacionales y de la sociedad civil, autoridades nacionales y locales, etc.).

3.1. Marco jurídico y operativo más eficaz

Si bien los elementos fundamentales de la presente estrategia pueden aplicarse sobre la base del marco jurídico actual, es necesario el reforzamiento de dicho marco para **apoyar plenamente un enfoque estratégico y coherente** del retorno voluntario y la reintegración. La Directiva relativa al retorno⁷ da prioridad al retorno voluntario sobre el forzoso, pero no proporciona un marco para establecer y poner en marcha programas de retorno voluntario asistido ni para apoyar la reintegración de los migrantes irregulares. El Derecho internacional también carece de normas u obligaciones para prestar dicho apoyo⁸.

El nuevo marco jurídico propuesto al amparo del nuevo Pacto permitiría subsanar estas lagunas y establecer una gobernanza más consolidada basada en el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración⁹. La propuesta de **refundición de la Directiva relativa al retorno**¹⁰ establece una base común para lograr la coherencia entre los programas nacionales en materia de retorno voluntario y, en su caso, reintegración, y establece normas más eficaces para mejorar la cooperación de los migrantes y reducir la fuga. Por otra parte, junto con la propuesta modificada de **Reglamento sobre los procedimientos de asilo**¹¹, su objetivo es reducir la duración de los procedimientos de retorno y hacer que sean más racionalizados y eficaces en general, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos de las personas retornadas, particularmente el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva en todas las

⁷ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

⁸ No obstante, algunas declaraciones políticas subrayan la importancia del retorno voluntario y la reintegración; véase, por ejemplo, Agenda 2030 de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible (meta 10.7); y Pacto Mundial sobre Migración (objetivo 21).

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

etapas del procedimiento de retorno. Ello, a su vez, será beneficioso para la realización de los retornos voluntarios. La ambición y los objetivos establecidos en la presente estrategia deben reflejarse en las negociaciones en curso con el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el nuevo Pacto, en particular en lo que se refiere al apoyo a las personas vulnerables¹² y al asesoramiento. En lo que respecta a la Directiva relativa al retorno, la Comisión apoyará la búsqueda de un compromiso entre los legisladores para garantizar que el marco jurídico apoye plenamente una utilización estratégica de los retornos voluntarios.

El marco jurídico de la UE también debe garantizar la integridad del sistema de la UE y evitar abusos. La propuesta de **revisión del Reglamento Eurodac**¹³ mejorará la capacidad de los Estados miembros para supervisar la concesión de ayuda al retorno y a la reintegración, y reducirá el riesgo de movimientos secundarios no autorizados fomentados por las diferencias entre los distintos programas nacionales, mediante la introducción de nuevos campos de datos para el seguimiento de esta información. La Comisión supervisará la aplicación efectiva y exhaustiva de las normas de retorno, en particular a través del **mecanismo de evaluación de Schengen**, teniendo también en cuenta las acciones y prioridades de la presente estrategia.

La recogida de datos mejorará con el **Reglamento modificado sobre las estadísticas en el ámbito de la migración**¹⁴, ya que los Estados miembros empezarán a facilitar datos sobre el tipo de retorno y la ayuda recibida, en particular sobre el retorno voluntario y la reintegración. Por otra parte, con la entrada en vigor del **Sistema de Entradas y Salidas de la UE**¹⁵ y la puesta en marcha del **Sistema de Información de Schengen para el retorno**¹⁶, se dispondrá de información adicional sobre la concesión de un plazo de salida voluntaria y el retorno voluntario de los migrantes irregulares de la UE. Por último, la **propuesta de modificación del Reglamento Eurodac**¹⁷ complementará el panorama registrando información sobre si se ha concedido ayuda para el retorno voluntario y la reintegración a los migrantes irregulares. Por último, los informes sobre el conocimiento y el análisis de la situación de la migración (informes MISAA) también reforzarán el conocimiento operativo y la comprensión de la situación en materia de retorno en la Unión. Todo ello proporcionará una visión más fiable y completa de la disponibilidad, el uso y la eficacia de la ayuda al retorno voluntario y a la reintegración en la UE. La recopilación sistemática y coherente de todos estos datos aumentará la credibilidad de los retornos voluntarios y, por tanto, creará un

¹² De conformidad con el artículo 3, apartado 9, de la Directiva 2008/115/CE, se entiende por «personas vulnerables» los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Reglamento (UE) 2020/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 862/2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional (texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 198 de 22.6.2020, p. 1).

¹⁵ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (DO L 327 de 9.12.2017, p. 20).

¹⁶ Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 312 de 7.12.2018, p. 1).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

incentivo para que los Estados miembros recurran más a este tipo de retornos.

El papel de Frontex (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) como brazo operativo del sistema común de retorno de la UE es fundamental para mejorar la eficacia global del sistema y apoyar, con nuevas herramientas, el uso práctico de un marco consolidado de la UE en materia de retorno voluntario y reintegración. La Agencia debe contribuir a un número cada vez mayor de operaciones de retorno voluntario y reforzar su capacidad para prestar asistencia operativa a los Estados miembros en todas las fases del proceso de retorno voluntario y reintegración, incluido el asesoramiento previo al retorno (por ejemplo, campañas de sensibilización destinadas a los migrantes), la ayuda tras la llegada y el seguimiento de la eficacia de la ayuda a la reintegración.

Al mismo tiempo, las autoridades de los Estados miembros deberán hacer un mayor uso de todo el apoyo operativo que ofrece Frontex. Además de asumir las actividades de la Red Europea de Retorno y Reintegración, Frontex está desarrollando **servicios conjuntos de reintegración** que ofrecen a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para determinar el apoyo a casos individuales, garantizar la coherencia en el contenido y la calidad de los servicios y facilitar la cooperación entre gobiernos en materia de retorno y reintegración. El despliegue del cuerpo permanente, con el apoyo especializado de expertos en materia de retorno, reforzará aún más el papel de la Agencia en este ámbito y en la aplicación de la presente estrategia. La creación de una división específica dentro de Frontex, dirigida por un director ejecutivo adjunto, permitirá a la Agencia cumplir su mandato ampliado en el ámbito del retorno.

El agente independiente de derechos fundamentales, con la ayuda de controladores a su servicio, asistirá a Frontex en la aplicación de su estrategia en materia de derechos fundamentales y promoverá el respeto de estos derechos por la Agencia en todas sus actividades, incluido el retorno.

El **Coordinador de Retornos** y la **Red de Alto Nivel para el Retorno**, compuesta por representantes de los Estados miembros, proporcionarán más apoyo técnico para reunir los diferentes componentes de la política de retorno de la UE, en particular en el ámbito del retorno voluntario y la reintegración, en el que el Coordinador de Retornos podría promover un enfoque más coherente de la ayuda a la reintegración en relación con determinados países socios. El Coordinador de Retornos cooperará estrechamente con todos los agentes pertinentes para garantizar que las acciones se desarrollen de manera coherente y que el apoyo disponible se utilice en la mayor medida posible. La acción del Coordinador y de la Red de Alto Nivel formarán parte integrante del marco de gobernanza establecido por la propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

Camino a seguir

- La **Comisión** colaborará con el **Parlamento Europeo** y el **Consejo** para avanzar y concluir las negociaciones sobre los diversos elementos del **nuevo Pacto**, en particular el Reglamento sobre el asilo y la gestión de la migración, la refundición de la Directiva relativa al retorno y las propuestas en relación con el Reglamento Eurodac y el Reglamento sobre los procedimientos de asilo, a fin de reforzar aún más el marco jurídico en materia de retorno y apoyar la aplicación de la presente

estrategia.

- Los **Estados miembros** deberán hacer pleno uso de la asistencia operativa que **Frontex** puede ofrecer en materia de retorno voluntario y reintegración inicial.
- **Frontex** deberá aumentar el número de operaciones de retorno que lleva a cabo, incluidos los retornos voluntarios.
- **Frontex** deberá nombrar con carácter prioritario al **director ejecutivo adjunto** para dirigir la estructura específica de la Agencia dedicada al retorno.
- **Frontex** deberá asumir las actividades realizadas en el marco de la **Red Europea de Retorno y Reintegración** de aquí a mediados de 2022.

3.2. Coordinación eficaz entre todas las partes interesadas

Es necesario **intensificar la coordinación** de las estructuras existentes y vincular los programas de reintegración a las estrategias nacionales y programas de desarrollo más amplios de los países socios, reduciendo el riesgo de duplicación y mejorando el uso de los recursos.

Una **amplia serie de agentes y partes interesadas** participan en los procesos de retorno voluntario y reintegración. Los propios retornados son las personas más importantes en el proceso, junto con, al final de la cadena, los países y las comunidades locales de origen. En la UE, además de las autoridades nacionales y locales (autoridades de inmigración, policía, regiones y municipios), la diáspora, las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a promover el retorno voluntario y la reintegración y contribuir a **reducir la percepción negativa del retorno** mediante el compromiso con las comunidades de origen. Del mismo modo, fuera de la UE, una amplia gama de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, así como autoridades nacionales y otros agentes de los países de origen, participan en la prestación de apoyo a los retornados. Las delegaciones de la UE y las representaciones de los Estados miembros en terceros países deben garantizar un enfoque conjunto y coordinado de la UE en términos de programación, ejecución y seguimiento de los proyectos de reintegración.

Basándose en la experiencia de los países socios en la vinculación de la reintegración con el desarrollo, la Comisión, en estrecha cooperación con el Alto Representante, desarrollará mecanismos en los países socios pertinentes para garantizar la coordinación entre todas las partes implicadas en el proceso de retorno y reintegración, incluidas las autoridades nacionales y locales y los agentes del desarrollo. Estos mecanismos deben facilitar la orientación de los retornados hacia los programas de desarrollo pertinentes disponibles en los países socios que puedan contribuir a la reintegración sostenible, particularmente en cuanto a la creación de empleo, la educación, el desarrollo de capacidades o la inclusión social.

Con el apoyo de los funcionarios europeos de enlace en materia de migración, las delegaciones de la UE deben contribuir a mantener un compromiso continuo con las partes interesadas de sus países, en particular con vistas a mejorar la comprensión del contexto y las prioridades locales, determinar las necesidades de desarrollo de capacidades y coordinar el apoyo financiero y operativo. Al mismo tiempo, cuando sea posible y necesario, facilitarán el intercambio de información y la coordinación de las acciones entre los Estados miembros mediante la adopción de un enfoque denominado del «Equipo Europa».

El **Coordinador de Retornos**, junto con la Red de Alto Nivel, también apoyará la coordinación de las autoridades nacionales en materia de estrategias y programas de retorno voluntario y reintegración, para promover la coherencia entre las acciones nacionales y la presente estrategia y promover el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros.

Camino a seguir

- Basándose en la experiencia de los países socios en cuanto a la vinculación de la reintegración con el desarrollo, la Comisión, en estrecha cooperación con el Alto Representante, desarrollará mecanismos en los países socios pertinentes para garantizar la coordinación entre todas las partes implicadas en el proceso de retorno y reintegración.
- El **Coordinador de Retorno** y la **Red de Alto Nivel para el Retorno** apoyarán los esfuerzos encaminados a garantizar la coherencia y armonización de las acciones de los Estados miembros en materia de retorno voluntario y reintegración.

3.3. Ayuda al retorno voluntario y la reintegración de migrantes a partir de terceros países y entre terceros países

La UE tiene una larga tradición de apoyo al retorno voluntario y la reintegración a terceros países de inmigrantes que se encuentran en otros terceros países. Esta forma de asistencia puede proporcionar una ayuda personal inmediata a las personas implicadas, prestándoles apoyo cuando se enfrentan a situaciones de peligro y sufrimiento, y contribuye al desarrollo de las comunidades y países a los que regresan y en los que se reintegran, al tiempo que es de interés para los países socios. Este apoyo continuará en paralelo con el apoyo a los retornos voluntarios desde los Estados miembros y se beneficiará de una mayor sostenibilidad de la

Grupo de trabajo Unión Africana-UE-Naciones Unidas

El Grupo de Trabajo Unión Africana-Unión Europea-Naciones Unidas, creado en noviembre de 2017, impulsó el inicio de una importante operación de evacuación humanitaria, complementada con ayuda a la reintegración en el país de origen, dando lugar a más de 54 000 retornos humanitarios voluntarios de migrantes desde Libia a sus países de origen, facilitados por la OIM y los Estados miembros de la Unión Africana.

reintegración y de la adhesión de las autoridades nacionales en los terceros países.

Entre todos los proyectos financiados por la UE, la **Iniciativa Conjunta UE-Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la protección y la reintegración de los migrantes** es de vital importancia, ya que ha garantizado la protección, el retorno voluntario y una ayuda a la reintegración a más de **100 000 migrantes en Libia, Níger y otros países africanos**, ayudándoles a regresar a sus países de origen de África Occidental, Central y Oriental y a reintegrarse en ellos de manera sostenible y duradera. La

Iniciativa Conjunta también ha apoyado, en cierta medida, la reintegración de los migrantes que regresan de la UE, cuando otros fondos de la UE o de los Estados miembros no estaban disponibles para tal fin.

Además de la Iniciativa Conjunta, la UE, a través del proyecto de reintegración y ayuda al desarrollo en Afganistán (RADA) y del proyecto de reintegración sostenible y mejora de la gobernanza migratoria (Prottasha), con ejecución también a cargo de la OIM, ha proporcionado asistencia para el retorno voluntario y la reintegración a los retornados afganos y bangladesíes que regresaban a su país de origen desde otros terceros países de tránsito y destino, incluidos Irán y Pakistán. Estos proyectos también apoyaron en gran medida la reintegración sostenible de los migrantes afganos y bangladesíes que regresaban a su país desde el territorio de la UE.

Los países socios que también son países de destino y tránsito de la migración irregular comparten preocupaciones e intereses similares en lo que respecta al retorno de los migrantes irregulares y a su reintegración sostenible en los países de origen. Se seguirán explorando las asociaciones a nivel regional y multilateral, así como con organizaciones internacionales, sobre la base de la experiencia del Grupo de Trabajo Unión Africana–UE–Naciones Unidas sobre la migración en Libia, creado en noviembre de 2017. Este innovador enfoque trilateral, que reúne a todas las partes interesadas pertinentes, ha apoyado eficazmente los retornos voluntarios desde Libia, con un compromiso político sin precedentes y un apoyo de la Unión Africana, que ha abordado los obstáculos operativos y políticos, particularmente prestando asistencia consular en circunstancias especialmente difíciles.

Camino a seguir

- La UE apoyará el retorno voluntario y la reintegración de los migrantes procedentes de terceros países de tránsito y destino a sus países de origen, en particular mediante la exploración de posibles asociaciones a nivel regional y multilateral.

3.4. Asesoramiento y orientación eficaces en materia de retorno

Es importante proporcionar a los migrantes, en la fase más temprana posible, información oportuna, actualizada y fiable mediante asesoramiento personal o en línea. La Comisión, junto con la Red Europea de Migración, revisará y actualizará

periódicamente el **marco de la UE para el asesoramiento en materia de retorno** con el fin de compartir las mejores prácticas actualizadas sobre la creación y el funcionamiento de estructuras nacionales de asesoramiento en materia de retorno.

Además, la Comisión colaborará con Frontex para desarrollar, como objetivo a más largo plazo, un programa de formación exhaustivo relativo al retorno para los profesionales, que incluirá componentes pedagógicos sobre todos los aspectos de la política y la práctica en materia de retorno. Este programa incluirá, entre otras cosas, módulos específicos sobre el retorno voluntario y la

reintegración, e incorporará los instrumentos *existentes*, como el marco de la UE sobre asesoramiento en materia de retorno y el **programa de formación común para los asesores en materia de retorno**. Cuando proceda, las partes interesadas pertinentes de los países de origen también podrán aportar su contribución. Frontex apoyará a los Estados miembros poniendo a su disposición, como parte del cuerpo permanente, expertos en materia de retorno que han recibido formación sobre el asesoramiento en materia de retorno.

Para facilitar el acceso y el intercambio de información sobre las oportunidades disponibles y facilitar la orientación entre los prestadores de servicios y los asesores en materia de retorno, debe hacerse un mejor uso de las herramientas de información existentes, en particular el **inventario de la ayuda al retorno y la reintegración** y el **instrumento de ayuda a la reintegración**. Es necesario trabajar en estas herramientas de gestión de conocimientos para

Síntesis del asesoramiento en materia de retorno

El éxito del proceso de retorno voluntario comienza con un acercamiento y diálogo a medida entre un asesor y el migrante, durante el cual este recibe información oportuna, actualizada y pertinente sobre su situación y una oferta de apoyo a su retorno voluntario. Este diálogo debería tener lugar en la fase más temprana posible del proceso de migración, incluso durante los procedimientos de asilo si procede, por ejemplo, para las personas procedentes de países con una baja tasa de decisiones positivas respecto de las solicitudes de asilo. El proceso debe ayudar al migrante a planificar un retorno seguro y digno y debe generar confianza y cooperación entre el migrante y el asesor. El diálogo debe tener en cuenta las necesidades y vulnerabilidades individuales de los migrantes y abordar sus preocupaciones. En lo que se refiere a los menores en particular, los consejos deben proporcionarse en una lengua adaptada a los niños y tener en cuenta la situación específica del menor, velando por el respeto del interés superior del niño. La actividad de asesoramiento implica una estrecha cooperación e intercambio de información entre una amplia serie de autoridades estatales, municipales y locales, así como otras partes interesadas, incluidas las autoridades competentes en materia de asilo. La prestación de asesoramiento en línea ha aumentado durante la actual pandemia y seguirá siendo útil para proporcionar asesoramiento a distancia. El asesoramiento en línea permite a los prestadores de servicios de reintegración participar en las sesiones de asesoramiento y puede facilitar las conversaciones de seguimiento.

racionalizar el uso de la herramienta de ayuda a la reintegración en el marco del asesoramiento y de la orientación en materia de retorno, y para facilitar actualizaciones periódicas y analizar la información sobre el inventario de la ayuda al retorno y la reintegración. Esto contribuirá al seguimiento de los programas, optimizará su uso y mejorará su calidad.

Camino a seguir

- Los **Estados miembros** deben tomar medidas tempranas, activas y eficaces destinadas a los migrantes irregulares, teniendo debidamente en cuenta las vulnerabilidades, y desarrollar estructuras eficaces de asesoramiento en materia de retorno (tanto para el asesoramiento en persona como en línea), dentro del **marco de la UE para el asesoramiento en materia de retorno**.
- La **Red Europea de Retorno y Reintegración** debe finalizar el programa de formación común para los asesores en materia de retorno.
- **Frontex** deberá intensificar su formación en materia de asesoramiento relativo al retorno, en particular para los expertos en materia de retorno del cuerpo permanente, tras la adopción del programa de formación común.
- Los Estados miembros deben actualizar periódica y frecuentemente el **inventario de la ayuda al retorno y la reintegración** y racionalizar el uso del **instrumento de ayuda a la reintegración** en los procesos de asesoramiento y de orientación en materia de retorno; la Comisión impartirá formación periódica sobre cómo hacerlo.
- La **Comisión**, con el apoyo de **Frontex**, deberá seguir desarrollando herramientas de información a escala de la UE, como el inventario de la ayuda al retorno y la reintegración y el instrumento de ayuda a la reintegración, particularmente promoviendo su **interoperabilidad con los sistemas nacionales de gestión de expedientes de retorno** y velar por que estén dotadas de unas **estructuras de gobernanza** adecuadas.

3.5. Garantía de la calidad de la ayuda

La ayuda al retorno voluntario abarca una amplia gama de actividades previas al retorno, tales como asesoramiento, apoyo médico y psicológico, y asistencia financiera, jurídica y logística para la realización de viajes. A menudo se presta en combinación con una asistencia a la reintegración tras la llegada, para ayudar a la persona retornada a encontrar o crear nuevas oportunidades en el país de retorno, en particular con la participación de las comunidades locales inmediatamente después de la llegada y a más largo plazo.

Esta ayuda deberá estar diseñada a medida, prestarse en el momento de la llegada y tener en cuenta las capacidades individuales y las necesidades específicas, en particular de los grupos vulnerables. Para los niños, habrá que examinar las condiciones particulares en el país de retorno, caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias individuales y la situación familiar. De este modo se garantizaría que los migrantes reciban la asistencia que necesitan a su llegada y que su retorno sea sostenible. Las necesidades de **los menores no acompañados y de los menores migrantes** son prioridades políticas esenciales para el sistema de gestión de asilo y migración de la UE. Proporcionar un apoyo de calidad a los menores en el contexto de los retornos voluntarios y la reintegración, y tener en cuenta el interés superior del niño como

consideración primordial, es crucial para permitirles labrarse un porvenir en el país de origen.

Servicios de reinserción de ventanilla única dirigidos a nivel nacional

En Túnez, el Fondo Fiduciario de la UE para África financia la reintegración socioeconómica y ayuda a crear un mecanismo de reintegración dirigido por las autoridades del país. El objetivo es reforzar las capacidades de las autoridades tunecinas para llevar a cabo la reintegración a nivel central y local y reforzar la coordinación entre los Estados miembros de la UE, fomentando la orientación hacia el mecanismo nacional de reintegración.

En Armenia, la Red Europea de Retorno y Reintegración apoya a un Centro de orientación para la reintegración, creado en cooperación con las autoridades nacionales, que proporciona asesoramiento y una orientación hacia servicios y proyectos locales e internacionales, y supervisa la ejecución del plan de reintegración.

Estos proyectos muestran cómo, con el apoyo institucional necesario, los países de origen pueden crear una ventanilla única para todas las fases de reintegración a través de un mecanismo nacional de orientación hacia los prestadores de servicios de reintegración.

Un apoyo de calidad mejora las posibilidades de reintegración sostenible. Sin embargo, faltan **normas de calidad comunes** que permitan diseñar el contenido y la forma de la ayuda al retorno voluntario y a la reintegración y evaluar la capacidad de los prestadores de servicios de reintegración, en los que se apoyan la UE y sus Estados miembros, para ofrecer este apoyo con éxito en terceros países. Esto ha dado lugar a grandes disparidades en la calidad, el contenido y la coherencia de la ayuda, dependiendo del Estado miembro que procede a la repatriación, del tercer país de que se trate y del proveedor de ayuda a la reintegración. Además, los diferentes donantes, autoridades públicas, prestadores de ayuda a la reintegración y socios locales suelen aplicar criterios diferentes para evaluar el éxito de los programas, lo que dificulta la comparación de la información sobre la ayuda a la reintegración y reduce su valor para la formulación de políticas.

La falta de normas comunes, junto con la fragmentación de los programas nacionales, puede tener **consecuencias negativas sobre el nivel de aceptación del retorno**, tanto por los migrantes irregulares como por los terceros países. Esto afecta, en particular, a las acciones realizadas conjuntamente por varios Estados

miembros con el apoyo de Frontex o en el contexto del patrocinio de retornos.

Para subsanar estas deficiencias, es fundamental que la actividad de los prestadores de servicios de ayuda al retorno voluntario y a la reintegración cumpla unas normas estrictas. La Comisión desarrollará un **marco de calidad para los prestadores de servicios de reintegración**, definiendo normas comunes que podrían recibir apoyo financiero de la UE.

Estas normas cubrirán las exigencias en materia de organización y gestión de proyectos y las condiciones aplicables a un apoyo material. Este marco también establecerá indicadores clave de rendimiento, incluidos los relativos a la puntualidad, el cumplimiento de las normas y el nivel de servicio, lo que aumentará la comparabilidad de los datos recogidos en materia de ayuda a la reintegración. El marco tendrá debidamente en cuenta las necesidades específicas a las que se enfrentan los grupos vulnerables, como los menores no acompañados, las familias, las personas con discapacidad o las víctimas de la trata de seres humanos. El marco también hará hincapié en la importancia de fomentar la adhesión de los países socios y el desarrollo de prestadores locales de servicios de reintegración que, gracias a su mejor conocimiento de la situación local, podrían estar mejor situados para trabajar en el contexto local y presentar una mayor relación eficacia/coste. La participación de agentes de los países socios también podría apoyar el desarrollo del marco de calidad.

El marco de calidad aumentará la credibilidad de los **programas de retorno voluntario y reintegración** de la UE y sus Estados miembros, **apoyará el desarrollo de capacidades** de los prestadores de servicios de reintegración, **aumentará y armonizará la calidad y el contenido de la ayuda individual y facilitará el seguimiento** y la evaluación **de los programas**. Aproximando más los enfoques nacionales y proporcionando procedimientos y normas conjuntos sobre las modalidades y el tipo de ayuda, el marco de calidad también podrá apoyar la aplicación del patrocinio de retornos y aumentar la aceptación por parte de los terceros países de las acciones conjuntas de los Estados miembros en materia de retorno.

Camino a seguir

- En cooperación con los Estados miembros, Frontex y la Red Europea de Retorno y Reintegración, la **Comisión** pondrá a disposición de aquí a mediados de 2022, un **marco de calidad para los prestadores de servicios de reintegración**, basado en normas de calidad comunes, y fomentará su utilización.
- **Frontex** aplicará el marco de calidad en la gestión de los servicios conjuntos de reintegración prestados a los retornados que las autoridades nacionales hayan orientado hacia la Agencia.

3.6. Fomento de la sostenibilidad de la ayuda a la reintegración y de la adhesión de los países socios

La cooperación en materia de retorno voluntario y reintegración sostenible son aspectos clave de las asociaciones globales y mutuamente beneficiosas en materia de migración que la UE reforzará en el marco del nuevo Pacto con los países de origen y de tránsito. **Los países de origen son los mejor situados para ofrecer perspectivas económicas y sociales a sus nacionales**, incluidos los migrantes retornados. Sin embargo, una serie de razones pueden afectar negativamente a su sentimiento de adhesión al proceso de reintegración. Algunas de

Reintegración sostenible

La sostenibilidad es un concepto polifacético que abarca las necesidades y vulnerabilidades de la persona, la reintegración económica, social y psicosocial en la comunidad, la relación eficacia/coste para los donantes y la contribución al desarrollo local. Además de apoyar a los retornados individuales, el concepto de reintegración sostenible tiene el objetivo más amplio de reforzar la capacidad de las comunidades de acogida, el sector privado y las partes interesadas locales. El objetivo es animar a los países socios a que se impliquen en el proceso de reintegración y, en última instancia, a que procedan a la repatriación y a la readmisión de sus propios nacionales en el marco de unos objetivos más amplios en materia de desarrollo y gestión de las migraciones.

estas razones están relacionadas con deficiencias de las capacidades, los servicios públicos y el marco político, legislativo y operativo. La orientación hacia los servicios públicos implicados en el proceso de reintegración, como los prestadores de asistencia sanitaria, servicios de formación o educación y agencias de empleo, podría estar poco utilizada debido a la falta de coordinación y a la insuficiente calidad del servicio prestado. Las insuficientes sinergias entre las actividades de los agentes internacionales y los marcos e iniciativas desarrollados por los países de origen, incluidas las estructuras paralelas, también podrían tener un impacto negativo.

La UE apoyará y promoverá **un aumento gradual de la adhesión de los países de origen** al proceso de

reintegración en el marco de iniciativas nacionales y locales en los países socios abordando algunas de estas cuestiones, con el fin de garantizar la sostenibilidad y la contextualización del proceso, así como para aumentar su eficacia. Cuando proceda, la acción de la UE también debe dirigirse a la sociedad civil y al sector privado para aprovechar sus puntos fuertes. La UE debe apoyar el desarrollo de un enfoque holístico que implique a toda la Administración para la reintegración, con una mejor planificación y mayores sinergias con las estrategias de desarrollo nacionales y locales y una mayor capacidad de respuesta de los servicios públicos a las necesidades específicas de los retornados, respetando al mismo tiempo las necesidades de cohesión social. Frontex también debe prestar su apoyo para contribuir a reforzar la capacidad de los países socios en materia de retorno voluntario y reintegración, de conformidad con su mandato. Esto incluirá el despliegue de funcionarios de enlace en terceros países a fin de contribuir a organizar la readmisión y la reintegración, a desarrollar las capacidades locales y a favorecer la adhesión.

Con el fin de maximizar el impacto de la ayuda a la reintegración, como parte de nuestras asociaciones internacionales que son componentes clave del nuevo Pacto, la UE **contribuirá a reforzar los organismos gubernamentales y las estructuras de gobernanza de la migración en los terceros países y a evitar la creación de sistemas paralelos** impulsados por el donante o por los prestadores de servicios de reintegración. Este apoyo debe consistir

en reforzar la capacidad de las autoridades nacionales y locales y de los prestadores de servicios de reintegración dentro de la Administración, por ejemplo, proporcionando formación y apoyando el desarrollo y la aplicación de marcos de acción y de funcionamiento, mejorando así la sostenibilidad y reduciendo la dependencia respecto de los prestadores externos y de la financiación de donantes. Se animará y apoyará a los países de origen a asumir mayores responsabilidades en la acogida y orientación de los retornados, por ejemplo, creando ventanillas únicas que faciliten el acceso a los servicios públicos y permitan coordinar la orientación hacia proyectos de reintegración y otros proyectos de desarrollo, con la participación adecuada del sector privado. Debe incrementarse la participación de las comunidades locales, en particular poniendo a disposición de la población local programas de reintegración de proximidad.

Esto también aumentará la **coherencia con los programas de desarrollo** de los países socios apoyados por la UE u otros donantes. A nivel estratégico, el diálogo de asociación con terceros países contribuirá a tener en cuenta las prioridades estratégicas a la hora de diseñar y ejecutar programas de reintegración, mientras que, a nivel operativo, una mejor coordinación y una mejor gestión de la información facilitada por las herramientas de consulta e intercambio de información esbozadas en la estrategia contribuirán a maximizar el uso de los recursos y a mejorar la calidad de la orientación en todos los programas. Debe prestarse la debida atención a la situación y la dinámica locales para garantizar la eficacia de la ayuda a la reintegración.

Camino a seguir

- La **Comisión** racionalizará el retorno y la reintegración, y los integrará en la medida de lo posible en las acciones de programación del desarrollo que tengan lugar a nivel local y nacional en los países socios; deberá reforzarse la orientación hacia los programas de desarrollo (por ejemplo, en materia de formación técnica, formación profesional y creación de empleo). A este respecto, los servicios de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior y las delegaciones de la UE cooperarán estrechamente con los Estados miembros y con los prestadores locales de servicios de reintegración
- La **Comisión**, en estrecha colaboración con el Alto Representante, apoyará el desarrollo y la aplicación de marcos jurídicos, de acción y operativos para la reintegración en los países socios.
- A fin de fomentar la adhesión de los países socios a la reintegración, la **Comisión**, en colaboración con todas las partes interesadas, trabajará en asociación con las autoridades y comunidades locales de dichos países para planificar y desarrollar programas de reintegración.
- La **Comisión**, en su caso con el apoyo de **Frontex**, apoyará el reforzamiento de las capacidades de los terceros países para prestar servicios de retorno voluntario y de reintegración.

3.7. Financiación para el retorno voluntario y la reintegración

En el marco financiero plurianual 2014-2020, **la UE ha sido un actor importante** en el

apoyo al retorno voluntario y la reintegración, complementando y apoyando los esfuerzos nacionales de los Estados miembros de la UE. Se calcula que el 75 % de los costes de funcionamiento de los programas de retorno voluntario asistido fueron financiados por la UE y el resto por los presupuestos nacionales.

En el marco del **nuevo ciclo financiero 2021-2027**, la UE reforzará su papel, teniendo en cuenta las prioridades establecidas en la presente estrategia y apoyando su aplicación dentro de los fondos pertinentes, garantizando al mismo tiempo la coordinación a lo largo de todo el proceso. Mediante el **Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para el período 2021-2027**, la Comisión apoyará las acciones de los Estados miembros encaminadas a promover el aumento de los retornos voluntarios desde la UE y proporcionará financiación para los programas de retorno voluntario asistido y la reintegración inicial en los países de origen. Además, garantizará apoyo financiero para el mantenimiento y el desarrollo de herramientas de información a nivel de la UE, tales como el instrumento de ayuda a la reintegración y el inventario de la ayuda al retorno y la reintegración, así como para el desarrollo de capacidades en los Estados miembros. Frontex prestará apoyo complementario en este ámbito llevando a cabo actividades previas y posteriores al retorno. Las actividades financiadas con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración y las llevadas a cabo por Frontex se centrarán principalmente en las primeras fases del apoyo a la reintegración y en el apoyo individual específico a los retornados.

El **Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) – Una Europa global** y el **Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) III** contribuirán a la aplicación de la presente estrategia, en particular ayudando a los migrantes y sus familias que se encuentren en países de tránsito o de destino fuera de la UE a su regreso voluntario a su país de origen y a su reintegración. Del presupuesto total de 79 500 millones EUR, a título indicativo el 10 % de la dotación presupuestaria del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) – Una Europa global se dedicará especialmente a acciones de apoyo a la gestión y la gobernanza de la migración y de los desplazamientos forzados, así como a combatir las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados cuando dichas acciones aborden directamente retos específicos relacionados con la migración y los desplazamientos forzados. Trabajando en complementariedad con el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre la base de un enfoque adaptado a las especificidades nacionales y regionales, estos fondos también contribuirán a la reintegración de los migrantes y sus familias que regresen de la UE, en particular mediante el desarrollo de estructuras y capacidades de los países socios y la aplicación de programas de apoyo que beneficien tanto a los retornados como a las comunidades de acogida.

Además, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Una Europa global y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión III proporcionarán su apoyo a las autoridades y actores nacionales de los países de origen a fin de aumentar su adhesión a las acciones de retorno y de reintegración que tengan lugar en su territorio, en particular reforzando su capacidad para orientar a las personas retornadas hacia programas de reintegración eficaces y ayudándoles a elaborar un marco jurídico y de acción adecuado y a dotarse de herramientas de información y estructuras de coordinación pertinentes.

Estos dos instrumentos de financiación también apoyarán a los terceros países de tránsito o de

destino pertinentes para reforzar su capacidad de proporcionar protección y ayuda al retorno voluntario desde su territorio, teniendo en cuenta las necesidades de los migrantes, con inclusión de la vulnerabilidad, las consideraciones relativas a los derechos fundamentales y la necesidad de proporcionar una protección internacional.

La Comisión tendrá en cuenta las prioridades de la presente estrategia en la programación de sus diferentes iniciativas en materia de retorno voluntario y reintegración en relación con los distintos **países socios y regiones**. Los países socios que podrían beneficiarse de las distintas formas de ayuda se determinarán en el marco del ejercicio de programación.

Por otra parte, la Comisión **financiará la investigación** sobre el retorno voluntario y la reintegración, con el fin de apoyar la aplicación de la estrategia y reforzar la base empírica. Deben estudiarse más detenidamente las expectativas y las percepciones sobre el retorno y la reintegración, junto con una evaluación en profundidad de la eficacia y la sostenibilidad de la reintegración.

Camino a seguir

- La **Comisión** tendrá en cuenta los objetivos de la presente estrategia en los **programas plurianuales de los Estados miembros** en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración, así como en la programación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Una Europa global y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión III.
- Asimismo, los **Estados miembros** deberán seguir apoyando el retorno voluntario desde su territorio y la reintegración de los migrantes recurriendo a sus **presupuestos nacionales**.
- La **Comisión** apoyará la **investigación** en el ámbito del retorno voluntario y la reintegración.

Próximas etapas

El fomento del retorno voluntario y la reintegración es un objetivo estratégico esencial, tal como se establece en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

La Comisión y el Alto Representante, los Estados miembros, Frontex, las delegaciones de la UE, los países socios y la amplia serie de partes interesadas y organizaciones internacionales implicadas en la política de migración trabajarán conjuntamente para aplicar todos los aspectos de la presente estrategia a fin de garantizar que los sistemas nacionales y de la UE estén bien diseñados y coordinados para promover y apoyar programas eficaces y humanos de retorno voluntario y reintegración sostenible.

Una colaboración estrecha con los países socios será indispensable para aplicar diversos aspectos de la estrategia. El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo marcó un cambio de paradigma en el compromiso de la UE con los socios internacionales en materia de migración. A tal efecto, la Comisión, en estrecha cooperación con el Alto Representante, entablará con los países prioritarios un diálogo en materia de retorno y reintegración en el marco de asociaciones globales, equilibradas, adaptadas y mutuamente beneficiosas en el ámbito de la migración, aprovechando y ampliando la confianza ya creada.

Una mejora del marco jurídico facilitará igualmente una aplicación efectiva de la presente estrategia. La Comisión colaborará con el Parlamento Europeo y el Consejo para avanzar en la continuación y la conclusión de las negociaciones sobre el nuevo Pacto, y especialmente en la refundición de la Directiva relativa al retorno. Debe aprovecharse al máximo el mandato ampliado de Frontex, el despliegue del cuerpo permanente y el aumento de su capacidad de apoyo al retorno voluntario y a la reintegración con el fin de alcanzar los objetivos de la presente estrategia.

Por último, la Comisión supervisará la aplicación de la estrategia, particularmente en el contexto de la Red Europea de Migración y en debates periódicos con el Parlamento Europeo y con los Estados miembros en el Consejo.