



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 9.12.2011
COM(2011) 858 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**sobre los resultados obtenidos y los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución
del Fondo Europeo para el Retorno durante el periodo 2007-2009 (informe presentado
de conformidad con el artículo 50, apartado 3, letra b), de la Decisión 575/2007/CE del
Consejo, de 23 de mayo de 2007)**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre los resultados obtenidos y los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución del Fondo Europeo para el Retorno durante el periodo 2007-2009 (informe presentado de conformidad con el artículo 50, apartado 3, letra b), de la Decisión 575/2007/CE del Consejo, de 23 de mayo de 2007)

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha establecido para el periodo 2007-2013 el programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» al que, conforme a la programación actual, corresponde una asignación total de 4 032,23 millones EUR. Se compone de cuatro Fondos y su objetivo es garantizar una distribución justa de las responsabilidades entre Estados miembros en lo que respecta a la carga financiera derivada de la introducción de una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y de la aplicación de políticas comunes de asilo e inmigración¹.

Uno de esos cuatro Fondos es el Fondo Europeo para el Retorno², creado para el periodo 2008-2013 y dotado con una asignación total de 676 millones EUR.

El acto de base por el que se establece el Fondo exige a la Comisión la presentación de un informe intermedio sobre los resultados alcanzados y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la aplicación del Fondo³.

El informe expone los resultados conseguidos por los programas anuales 2008-2009, extraídos de los informes presentados por los Estados miembros en el segundo semestre de 2010⁴ y completados con la información de que disponía la Comisión en el primer trimestre de 2011. Se trata de resultados intermedios en espera de la aprobación de los informes finales sobre la ejecución de los programas⁵.

2. ALCANCE Y OBJETIVO DEL FONDO

El **objetivo** del Fondo es sostener los esfuerzos desplegados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones («gestión integrada del retorno»), recurriendo entre otros medios a la cooperación entre Estados miembros para lograr economías de escala.

¹ COM(2005) 123 final.

² Decisión nº 575/2007/CE, DO L 144 de 6.6.2007, p.45.

³ Artículo 50, apartado 3, letra a), del acto de base.

⁴ La compilación de los resultados y los informes por países pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm

⁵ Artículo 51 del acto de base.

Entre los **grupos destinatarios** del Fondo se incluyen los nacionales de terceros países que han recibido una respuesta negativa a sus solicitudes de asilo o inmigración y los migrantes irregulares que han sido aprehendidos en las fronteras o en el territorio de los Estados miembros. Para potenciar la eficiencia de la gestión del retorno al nivel nacional, el Fondo se ocupa también del retorno voluntario de quienes no están obligados a abandonar el territorio, como los solicitantes de asilo que todavía no han recibido una decisión negativa o los beneficiarios de protección internacional. El Fondo asume con ello una categoría de intervención correspondiente hasta 2007 al Fondo Europeo para los Refugiados⁶.

El Fondo tiene además el objetivo de favorecer una aplicación correcta y armonizada del **acervo comunitario en materia de retorno** y, concretamente, de la Directiva 2008/115 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular («Directiva de retorno»)⁷.

En lo esencial, la aplicación del Fondo corresponde a los Estados miembros, quienes utilizan el **método de gestión compartida**. A través de programas anuales de los Estados miembros, el presupuesto de la UE se destina a apoyar la intervención estructurada de estos (creación de capacidad) junto a actividades específicas de retorno adaptadas a las circunstancias nacionales o locales. Esas intervenciones se cofinancian dentro del **marco estratégico de la UE para las cuatro prioridades de retorno**⁸. Esas prioridades son: 1) desarrollo de un enfoque estratégico; 2) cooperación entre Estados Miembros; 3) herramientas innovadoras específicas, y 4) normas y mejores prácticas de la UE. Los Estados miembros tienen que aplicar al menos tres de las cuatro prioridades pero muchos de ellos han optado por aplicar las cuatro. Los recursos se distribuyen entre 26 Estados miembros habida cuenta de que, de conformidad con el Protocolo, Dinamarca no participa en el Fondo.

La contribución del Fondo a los proyectos en los Estados miembros se ha fijado en un 50 % de los costes totales de cualquier acción, porcentaje que aumenta al 75 % en el caso de los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión y de las acciones que se inscriben en las prioridades específicas mencionadas en las directrices estratégicas.

En paralelo a los programas, la Comisión puede destinar hasta un 7 % anual de los recursos disponibles de la UE a proyectos transnacionales, estudios u otros tipos de intervención de interés para la UE mediante las **acciones comunitarias** referentes a la política de retorno y las medidas aplicables a los grupos destinatarios.

Para los ejercicios presupuestarios **2005-2007** se consignaron actividades preparatorias en el presupuesto de la UE, a saber las «Acciones preparatorias del retorno» 2005-2006 y la «Acción preparatoria – gestión de la migración, solidaridad en acción 2007, retorno y reintegración de los repatriados». Los instrumentos permitieron obtener una experiencia práctica de primera mano con los proyectos transnacionales, lo que ayudó a los Estados miembros a prepararse para la puesta en marcha del Fondo en 2008⁹.

⁶ Véase, entre otros documentos, la evaluación final del Fondo Europeo para los Refugiados correspondiente al periodo 2005-2007, COM(2011)2 final.

⁷ DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

⁸ DO L 330 de 15.12.2007, p. 48.

⁹ La evaluación de las actividades preparatorias puede consultarse en http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm

3. APORTACIONES DE LA UNIÓN EN 2008-2009

3.1. Recursos de la UE para los Estados miembros y financiación nacional de contrapartida

Al periodo abarcado por el informe corresponde un **18 % del importe global de referencia del Fondo**. Durante el periodo 2008-2009, se comprometieron créditos por un importe de 122 millones EUR para las acciones de gestión tanto compartidas como directas.

Cuadro 1 – Presupuesto del Fondo de Retorno de la UE para 2008-2013

Euros	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	Total
Totales de los EM	55 500 000	61 845 000	81 725 000	109 000 000	151 125 000	179 025 000	638 220 000
Acciones comunitarias	-	4 655 000	5 775 000	4 500 000	11 375 000	13 475 000	39 780 000
TOTAL	55 500 000	66 500 000	87 500 000	113 500 000	162 500 000	192 500 000	678 000 000

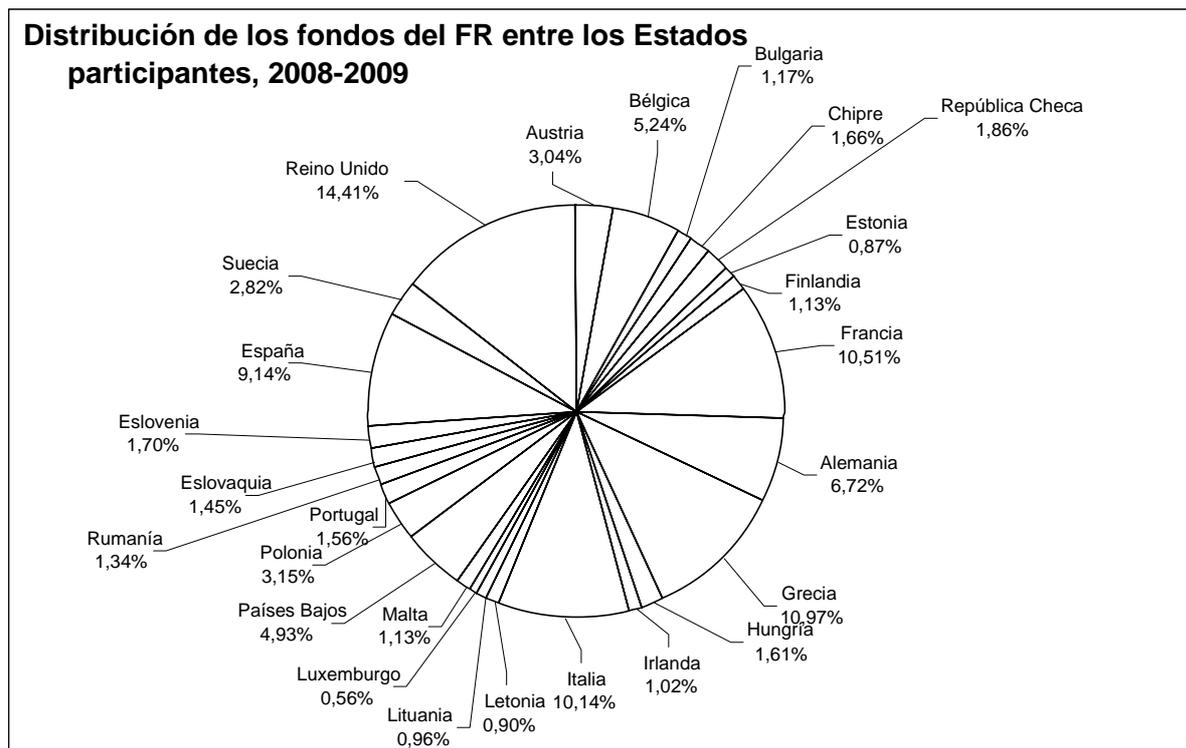
(*) Las cifras de 2012 y 2013 son estimaciones.

La **distribución de los recursos disponibles de la UE entre los Estados miembros** se basa en dos criterios que reflejan la situación de los Estados miembros en lo que respecta a las obligaciones contraídas en este ámbito en nombre o en beneficio general de la Unión: el número de decisiones de expulsión que afectan a nacionales de terceros países y el número de retornos a terceros países. Para los dos primeros años de aplicación del Fondo se aprobaron **52 programas** por unos compromisos totales de **107 millones EUR**.

- Los seis **beneficiarios principales** fueron el Reino Unido (16,9 millones EUR), Grecia (12,8 millones EUR), Francia (12,3 millones EUR), Italia (11,8 millones EUR), España (10,7 millones EUR) y Alemania (7,8 millones EUR). Recibieron el 68 % del importe total durante el periodo abarcado por el informe. Además, siguen siendo los principales beneficiarios para el periodo 2008-2011, aunque Grecia ha sustituido al Reino Unido en el puesto de principal beneficiario a partir de la asignación de 2010.
- Los **tres beneficiarios intermedios** son Bélgica (6,1 millones EUR), los Países Bajos (5,8 millones EUR) y Polonia (3,7 millones EUR)¹⁰.
- Todos los **demás beneficiarios** reciben, en promedio, menos de un 3 % del importe anual total disponible. Durante el periodo 2008-2009, las asignaciones para esos 18 Estados miembros se situaron entre 318 475 EUR (Luxemburgo, 2008) y 1 817 335 (Austria, 2008).

¹⁰ Para más información, consúltense los documentos COM (2011)448 y SEC(2011)0940 sobre la aplicación de los criterios de atribución de los recursos entre los Estados miembros en virtud del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo para la Integración de Nacionales de Terceros Países y el Fondo Europeo para el Retorno.

Gráfico 1: Recursos totales nacionales y de la UE para los E.m. participantes en los programas en 2008-2009



Para 2008 y 2009, los Estados miembros presupuestaron una **financiación de contrapartida** de 50,4 y 65,2 millones EUR, respectivamente. Los recursos asignados a la asistencia técnica para la gestión del Fondo en los Estados miembros ascendieron, respectivamente, a 3,9 y 4 millones EUR.

Conforme al **ritmo de gasto declarado al final de 2010**, el consumo general de los créditos para estos dos años por parte de los Estados miembros ha sido bastante elevado (en torno al 85 % con cargo a 2008 y al 80 % con cargo a 2009). Algunos de los principales Estados miembros beneficiarios, como España y el Reino Unido, han comprometido sistemáticamente la totalidad de la asignación.

3.2. Recursos de la UE reservados a las acciones comunitarias

No se asignaron recursos para 2008. Durante el procedimiento presupuestario para 2008, el Parlamento Europeo situó los créditos para el Fondo correspondientes a 2008 en la reserva con la condición de que ese importe se liberase en el momento en que se adoptase la Directiva sobre Retorno. Tras su aprobación por el Parlamento Europeo, la reserva sobre el Fondo se levantó en noviembre de 2008. A partir de ese momento, se consideró inadecuado proseguir con la convocatoria para la presentación de propuestas y los recursos de 2008 se distribuyeron íntegramente entre los Estados miembros, lo que les permitió concentrarse exclusivamente en la preparación de sus programas.

Para 2009, se asignaron 4,6 millones EUR a:

- Tres **proyectos piloto transnacionales**: uno de cooperación sobre los métodos destinados a la búsqueda de menores no acompañados y la facilitación de su retorno, y dos de cooperación estructural para el retorno entre los Estados miembros y los servicios consulares de terceros países (que incluye el intercambio de las mejores prácticas en materia de supervisión de retornos forzosos); y además
- tres **estudios comparativos sobre mejores prácticas** en los ámbitos siguientes: retorno de menores, vínculo entre medidas de reintegración previas a la salida y medidas de reintegración aplicables a corto y largo plazo en los países de retorno (tras la introducción por el PE de una enmienda en el presupuesto de la UE) y seguimiento del retorno forzoso.

Los proyectos piloto deberán reforzar el intercambio de información entre Estados miembros, mientras que los estudios consolidarán la base de conocimientos sobre prácticas de retorno de la Unión y sostendrán la preparación óptima de la Directiva de retorno en los Estados miembros.

La convocatoria de 2010 se centra en la creación de una red de la UE sobre retorno voluntario y cooperación en el ámbito de las actividades de reintegración previas a la salida y posteriores a la llegada. Los recursos para 2011 se movilizarán esencialmente para las medidas de emergencia en el Mediterráneo meridional.

4. PREPARACIÓN DE LA APLICACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

4.1. Inauguración del Fondo en los Estados miembros

La Comisión ha adoptado una serie de **disposiciones de aplicación** del Fondo¹¹ (comunes a los cuatro Fondos) con el fin de asegurar una ejecución armonizada y de fijar modelos comunes de programación y presentación de informes. En esas normas se establecen los procedimientos de selección y los criterios de subvencionabilidad de los gastos efectuados con cargo al Fondo. Otro importante apartado de la labor de orientación consistió en la preparación, en estrecha colaboración con los Estados miembros, de un **manual de subvencionabilidad**, con ejemplos prácticos, y una descripción de las mejores prácticas en materia de gestión de proyectos. Se organizaron sesiones informativas sobre las normas de subvencionabilidad de los gastos y se actualizó periódicamente el manual. Se ofrecieron además otras directrices generales en las reuniones del «**Comité SOLID**» y en tres **conferencias** sobre los Fondos (la celebradas en 2008, sobre los Fondos en general, y en 2009, una destinada a las autoridades de auditoría y otra sobre programación y evaluación).

Además, la Comisión ofreció orientaciones específicas sobre los medios de que dispone el Fondo para apoyar la **aplicación correcta y armonizada de la Directiva de retorno**. En efecto, su aplicación puede ser totalmente sostenida por el Fondo siempre que se respete el principal objetivo y el alcance de este: las acciones deben estar claramente vinculadas a un procedimiento de retorno y destinarse a los grupos destinatarios. Por ejemplo: si bien la asistencia sanitaria de urgencia puede ser financiada durante el periodo de salida voluntaria y durante los periodos de aplazamiento de la expulsión, el Fondo no debe financiar asistencia sanitaria general o rutinaria ni ningún tipo de atención sanitaria a nacionales de terceros países

¹¹ Decisión nº 458/2008/CE, DO L 167 de 27.06.2008, p.135.

cuya financiación corra ya a cuenta de los sistemas nacionales. De igual modo, las acciones relacionadas con los servicios de atención y apoyo a esas personas en los centros de detención pueden imputarse al Fondo si se hallan directamente vinculadas a una operación inminente de retorno. Habida cuenta de los requisitos específicos de la Directiva, se consideran también subvencionables medidas de carácter más general como la separación de los retornados respecto de los presos comunes y la provisión de alojamiento separado a las familias.

4.2. Garantías sobre la regularidad y la legalidad de los gastos

Si bien son los Estados miembros quienes están a cargo de la gestión de los fondos de los programas, la responsabilidad última de la ejecución del presupuesto de la UE recae en la Comisión. Esa responsabilidad se ejerce mediante la delegación de determinadas tareas a los Estados miembros, con las obligaciones de supervisión y presentación de informes preceptivas. Con ese fin, los Estados miembros tienen la responsabilidad de crear un **sistema nacional de administración y control del Fondo**.

Los Estados miembros han designado 1) una Autoridad Responsable, que se encarga de la gestión del programa, asistida cuando así procede por una autoridad delegada; 2) una Autoridad de Auditoría, responsable de comprobar el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control, y 3) una Autoridad de Certificación, encargada de certificar las declaraciones de gastos antes de su envío a la Comisión. Conjuntamente, estas autoridades se encargan de asegurar **la correcta gestión financiera de los fondos asignados al Estado miembro**.

Para el presente Fondo, 26 Estados miembros establecieron su sistema en 2008. 20 de esos sistemas son comunes a otros Fondos. Antes de realizar los primeros pagos, las descripciones de los sistemas se examinaron para comprobar su conformidad con el acto de base. Además, entre 2008 y 2010 se llevaron a cabo auditorías de sistemas en 16 Estados miembros. Se concluyó que la mayor parte de los sistemas funcionaban adecuadamente, aunque precisaban de ciertas mejoras. Estas se referían, en particular, a los **procedimientos de selección**: la necesidad de transparencia y una justificación adecuada de la elección del método en cumplimiento de las disposiciones de aplicación del Fondo. La opción preferida es el llamado «método del órgano de adjudicación» (concurso abierto y selección, por regla general, mediante una convocatoria abierta de propuestas), con un recurso excepcional al «método del órgano de ejecución» (cuando las características de la acción o proyecto no dejen elección en cuanto al responsable de su ejecución, por ejemplo, en caso de monopolio *de iure*). En el caso del Fondo de Retorno, este último método es en principio aplicable a las autoridades públicas responsables de las operaciones de retorno forzoso o de la cooperación interestatal en materia de identificación y expedición de documentos de viaje. En algunos casos, se ha solicitado a los Estados miembros que dividan las actividades por métodos con el fin de salvaguardar el principio de competencia para las actividades que puedan ser ejecutadas por entidades que no sean organismos públicos específicos.

El examen de las descripciones, las auditorías de sistemas y el resto de la información disponible sobre la aplicación del Fondo pone de manifiesto que la mayor parte de los Estados miembros cuenta con sistemas sólidos. Al final de 2010, un 83 % de los sistemas fueron merecedores de opiniones sin reservas. En el 15 % de los sistemas se detectaron deficiencias con repercusiones limitadas. Solo uno de los sistemas, correspondiente a un programa anual de un Estado miembro, requirió mejoras de importancia que se han introducido ya para los futuros programas anuales.

4.3. Definición de las estrategias nacionales para un uso inteligente de los recursos de la UE

En los programas plurianuales, los Estados miembros han presentado la situación nacional en lo que respecta a las estructuras institucionales, las políticas vigentes y los recursos nacionales disponibles en la situación de partida. Mediante un análisis de carencias, los Estados miembros determinaron sistemáticamente los siguientes **objetivos estratégicos**: 1) procedimientos de expulsión más eficaces, incluso mediante vuelos de retorno conjuntos; 2) una cooperación más eficaz con terceros países en las tareas de identificación, recurriendo incluso al despliegue de esfuerzos concertados entre Estados miembros, y 3) un aumento del número de retornos voluntarios.

Con el fin específico de aumentar el número de retornos voluntarios, los Estados miembros se comprometieron a utilizar el Fondo para promover las actividades de sensibilización, mejorar las sesiones de orientación individuales y personalizadas y la tramitación de cada caso, e introducir o ampliar regímenes voluntarios asistidos, incentivos económicos y medidas de reintegración.

Además de estos objetivos de carácter preeminentemente general, se fijaron **objetivos nacionales específicos** como los siguientes:

- elaboración de planes de retorno para determinados países de destino y/o categorías de retornados potenciales (por ejemplo, medidas destinadas a los latinoamericanos en el caso de España y regímenes de retorno de presos en el Reino Unido y Austria);
- solución de las deficiencias organizativas de los sistemas nacionales (mejora del intercambio de información y la coordinación del retorno voluntario entre las partes interesadas y las autoridades competentes en Alemania, apertura de un centro de readmisión en Grecia y ampliación de la cobertura consular, y nombramiento de un embajador itinerante para mejorar los métodos de identificación en Malta);
- adquisición del equipo necesario para aumentar las capacidades específicas de la gestión de los retornos (por ejemplo, autocares para el transporte de retornados desde los centros hasta los aeropuertos en España; aviones para ampliar la capacidad de transporte aéreo en Francia; medidas destinadas a las personas vulnerables confinadas en los centros de detención en Suecia y Estonia);
- desarrollo de herramientas de TIC como sustento de una gestión eficiente de los expedientes por parte de los organismos competentes o creación de servicios en línea y/o bases de datos nacionales para los retornados y las organizaciones que los atienden (especialmente en Bélgica, Finlandia, Francia, Italia y España);
- investigación sobre las posibilidades de retorno (por ejemplo, ubicación de la población destinataria y adopción de las medidas más apropiadas para acceder a ella en Portugal e Italia), y
- aumento de la participación activa de las organizaciones no gubernamentales, las comunidades de migrantes y/o las autoridades locales en los procesos de retorno (especialmente en los Países Bajos, Eslovenia y Suecia).

Todos los Estados miembros excepto cuatro han programado acciones con arreglo a la prioridad 3 (**herramientas innovadoras específicas**). Por lo general, los objetivos fijados para esta prioridad fueron los siguientes: 1) mejora de la cooperación en materia de identificación con terceros países (casi todos los Estados miembros); 2) mejora de la oferta de información y orientación a los retornados, utilizando, entre otros medios, páginas web destinadas a los propios retornados (especialmente en Austria, Chipre, Alemania, Hungría, Italia, Malta, los Países Bajos y Portugal), y 3) desarrollo de medidas de reintegración posretorno que rebasen el ámbito de los grupos destinatarios, los países de retorno y los tipos de asistencia ya existentes (especialmente en Bélgica, la República Checa, Francia, Alemania, Hungría, España y Suecia). Si bien estos objetivos se corresponden aproximadamente con las tres prioridades específicas que permiten una mayor cofinanciación de la UE, cada uno de los Estados miembros ha procurado verdaderamente desarrollar nuevas prácticas a la hora de ejecutarlos.

Dentro de los programas aprobados por la Comisión hasta la fecha, pueden apreciarse las siguientes tendencias en el **desglose de los recursos de la UE por prioridades** durante el periodo 2008-2011¹²:

Cuadro 2: Contribuciones de la UE a los programas, desglosadas por prioridades, durante el periodo 2008-2011

Año	Dotaciones	PRIORIDAD 1		PRIORIDAD 2		PRIORIDAD 3		PRIORIDAD 4	
		%		%		%		%	
2008	55 500 000	71,5 %	39 700 000	10,6 %	5 900 000	13,3%	7 400 000	4,5 %	2 500 000
2009	61 845 000	80,7 %	49 908 468	3,7 %	2 303 791	12,5%	7 710 554	3,1 %	1 922 186
2010	81 725 000	79,2 %	64 726 200	5,4 %	4 413 150	11,5%	9 398 375	3,9 %	3 187 275
2011	109 000 000	88,9 %	96 868 300	1,9 %	2 038 300	6,92%	7 542 800	2,34 %	2 550 600
TOTAL	308 070 000	81,5 %	251 202 968	4,8 %	14 655 241	10,4%	32 051 729	3,3 %	10 160 061

5. EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE 2008 Y 2009

Este capítulo presenta y compara los datos y las cifras relativos a la aplicación de los programas anuales de 2008 y 2009 conforme a lo declarado por los Estados miembros en 2010. El panorama general que aquí se ofrece no se basa en los resultados de proyectos culminados y justificados financieramente, dado que los informes finales de 2008 están siendo examinados y que el programa anual de 2009 sigue en fase de ejecución, no debiendo presentarse los informes finales hasta el 31 de marzo de 2012. Además, habida cuenta de que la fecha límite para la presentación de revisiones de las acciones contenidas en el programa

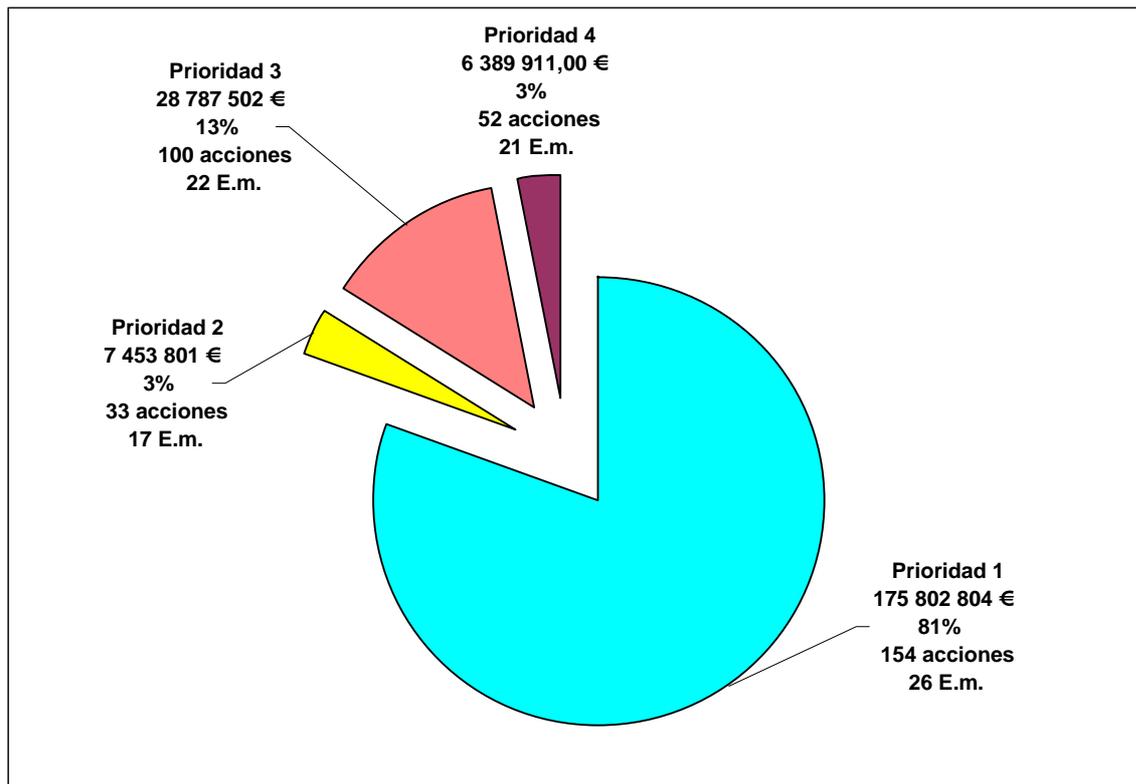
¹² Las cifras de 2011 se basan en los proyectos de programas pendientes de aprobación.

anual de 2009 era el 31 de marzo de 2011, es posible que las cifras generales de las acciones programadas no se correspondan exactamente con las medidas efectivamente ejecutadas en los Estados miembros.

5.1. Aspectos cuantitativos de la ejecución por parte de los Estados miembros

5.1.1. Desglose de recursos según las cuatro prioridades de la UE

Gráfico 2: Recursos totales nacionales y de la UE por prioridades y por número de acciones



En el periodo **2008-2009**, el grueso de los **recursos de la UE y nacionales del Fondo** se destinaron a facilitar las **operaciones individuales de retorno** nacionales: acciones correspondientes a la prioridad 1 (programas de retorno voluntario asistido, medidas de reintegración, identificación y expulsión), la prioridad 2 (esencialmente, vuelos de retorno conjuntos) y la prioridad 3 (nuevos métodos para acelerar el proceso de retorno, nuevos enfoques para la orientación de los retornados potenciales y medidas personalizadas para reforzar la integración y conseguir un retorno sostenible).

- Todos los Estados miembros salvo Irlanda han optado por la prioridad 1 en el programa plurianual y consignado los créditos correspondientes en el presupuesto tanto en 2008 como en 2009. Durante este periodo, Malta asignó la totalidad de sus recursos presupuestarios a la prioridad 1.
- Diecisiete Estados miembros aplicaron la prioridad 2, centrándose esencialmente en los vuelos de retorno conjuntos. Varios Estados miembros, no obstante, optaron por no presupuestar durante el periodo en cuestión (Austria, Alemania, Hungría, Países Bajos, Portugal). En general, esas medidas se consideran de complicada ejecución; se

insistió en la conveniencia de acometer en primer lugar las acciones nacionales y asegurar la utilización de los recursos.

- Si bien casi todos los Estados miembros han optado por aplicar la prioridad 3, tres Estados miembros en particular destacaron por la cuantiosa parte de su presupuesto dedicada a estas acciones en el periodo 2008-2009: Alemania (43%), Suecia (60 %) y Bélgica (62 %).
- Veintitrés Estados miembros programaron acciones para la prioridad 4. Esas acciones tienen por su propia naturaleza un impacto financiero relativamente bajo, a pesar de lo cual cuatro Estados miembros asignaron a esa prioridad una proporción relativamente importante de su dotación presupuestaria (un 30 % o más para uno o dos de los programas en Hungría, Letonia y Lituania). Al no suscribir la Directiva de retorno, el Reino Unido e Irlanda no han optado por aplicar esta prioridad; al igual que la República Checa, pueden programar las actividades de formación e investigación con cargo a otras prioridades.

Cuadro 3: Número de Estados miembros por prioridad

Prioridad	Período 2008-2013	Programa de 2008	Programa de 2009
1. Gestión estratégica del retorno	26 Estados miembros	25 salvo Irlanda	26
2. Cooperación con otros Estados miembros	23 (salvo Lituania, Eslovaquia y Suecia).	13 (salvo Austria, Estonia, Alemania, Grecia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, España y Suecia)	15 (salvo Austria, Finlandia, Alemania, Hungría, Lituania, Malta, los Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, España y Suecia)
3. Herramientas innovadoras específicas	25 (salvo Estonia)	20 (salvo Chipre, Estonia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Malta)	22 (salvo Chipre, Estonia, Letonia y Malta)
4. Normas y mejores prácticas de la UE	23 (excepto la República Checa, Irlanda y el Reino Unido)	15 (excepto Austria, Bulgaria, la República Checa, Estonia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, España y el Reino Unido)	17 (Excepto la República Checa, Francia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, España, Suecia y el Reino Unido)

5.1.2. Número de acciones

En lo que respecta al **número de acciones aplicadas**, la prioridad 1 pierde su carácter predominante. Ello significa que los gastos presupuestados por acción con cargo a las prioridades 2, 3 y 4 son, en promedio, considerablemente inferiores a los correspondientes a la prioridad 1.

Cuadro 4: Número de acciones por prioridad

Prioridades			Total	Porcentaje
	2008	2009	2008-2009	2008-2009
1. Gestión estratégica del retorno	75	79	154	45,4%
2. Cooperación con otros Estados miembros	14	19	33	9,7%
3. Herramientas innovadoras específicas	46	54	100	29,5%
4. Normas y mejores prácticas de la UE	19	33	52	15,3%
Total	154	185	339	100,0%

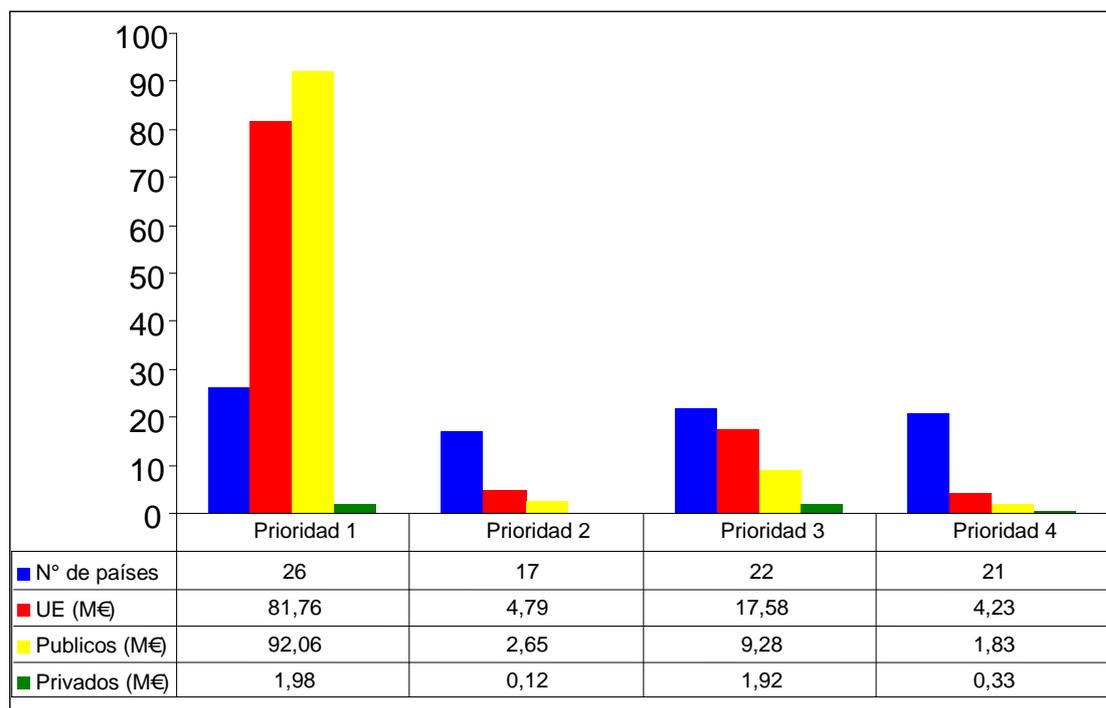
5.1.3. Porcentajes de cofinanciación

Todos los países del Fondo de Cohesión han hecho pleno uso de la posibilidad de acogerse a un porcentaje de cofinanciación de la UE del 75 %. Todos, con una importante excepción: España, país donde el porcentaje de cofinanciación para los programas anuales de 2008 y 2009 es inferior al 25 %, habida cuenta de que las acciones se presentan en el contexto del presupuesto total nacional para retornos.

En el caso de los demás Estados miembros, el porcentaje de cofinanciación varía anualmente. Se sitúa entre un 38 % y un 73 %. En Alemania, Bélgica, Finlandia y Suecia, los porcentajes de cofinanciación superan invariablemente el 60 %, habida cuenta del elevado número de acciones que corresponden a prioridades específicas (sobre todo dentro de la prioridad 3).

El porcentaje medio para 2008 y 2009 se situó en un 50 %. No obstante, si se excluye a España, el porcentaje general superó el 68 %.

Gráfico 3: Desglose de los recursos totales de 2008-2009 por origen



5.1.4. Procesos de selección seguidos en 2008 y 2009

Las acciones programadas se ejecutan a través de (uno o más) proyectos, escogidos con el método de órgano de adjudicación o el método de órgano de ejecución.

Con arreglo al **método de órgano de adjudicación**, casi todos los Estados miembros organizaron al menos **una convocatoria abierta de propuestas para cada programa anual**. No obstante, en Chipre, Francia, Irlanda y Luxemburgo, no se publicó ninguna convocatoria de ese género para el programa de 2008. Por otro lado, varios Estados miembros tuvieron que publicar más de una convocatoria de propuestas debido a la falta de interés o a la necesidad de solicitudes de nuevos proyectos.

La mayor parte de los Estados miembros recibieron menos de 10 propuestas por convocatoria. Solo se registró un interés mucho más marcado en España y en Alemania (26 y 60 propuestas para 2008 y 36 y 33 para 2009, respectivamente). Para 2008, todas las propuestas fueron seleccionadas para financiación en 15 Estados miembros. Para 2009, todas las propuestas fueron seleccionadas en 4 Estados miembros y más de dos terceras partes lo fueron en otros tres Estados miembros. Ningún Estado miembro declaró haber financiado proyectos sin convocatoria de presentación de propuestas.

Cuadro 5: Selección con el método de órgano de adjudicación

Programa anual	Propuestas de proyectos recibidas	Proyectos seleccionados para financiación	Tasa de éxito
2008	185	146	80%
2009	134	97	72%

Con el **método de órgano de adjudicación**, casi todos los Estados miembros dirigieron **una convocatoria de manifestaciones de interés a las autoridades públicas competentes en materia de retorno**, si bien algunos Estados miembros, tras someter el proyecto de programa anual a los principales interesados, bien no publicaron ninguna convocatoria específica (caso de Grecia e Italia), bien seleccionaron los proyectos por lo general al margen de la convocatoria de propuestas (España). Algunos Estados miembros publicaron una serie de convocatorias de manifestaciones de interés consecutivas (Francia y Chipre).

Para 2008, en 10 de los 16 Estados miembros que organizaron convocatorias se seleccionaron todos los proyectos. Lo mismo sucedió en 2009 para 12 de los 14 Estados miembros.

Cuadro 6: Selección con el método de órgano de ejecución

Programa anual	Propuestas de proyectos recibidas	Proyectos seleccionados para financiación	Tasa de éxito
2008	72	55	76%
2009	43	39	91%

Además, en 9 Estados miembros (Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, Malta, Luxemburgo, Rumanía y España) se financió un total de 81 proyectos sin convocatoria de manifestaciones de interés, siendo Grecia el país donde se concentró la mayor parte de esos proyectos (47).

Por lo que se refiere a la **importancia del método de órgano de ejecución en el conjunto de programas**, según la información (incompleta) facilitada por los Estados miembros, un **49 %** de las acciones **para 2008** se llevaron a cabo con ese método. Ese porcentaje disminuyó hasta situarse **ligeramente por debajo del 40 % para 2009**.

El **peso de esos proyectos a cargo de la administración pública como parte de la contribución de la UE aportada por los Estados miembros varía considerablemente** de un país a otro:

- En dos de los principales Estados beneficiarios se registra un porcentaje muy bajo de proyectos de ese tipo: el Reino Unido, donde una media del 93 % de las asignaciones se destinaron a medidas de retorno voluntario asistido y reintegración, seleccionadas con arreglo a criterios amplios y abiertos, y Alemania, donde más de un 95 % de las asignaciones se dedicaron a proyectos de orientación, reintegración y retorno voluntario llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales.
- En casi todos los demás Estados miembros, esta proporción oscila entre el 10 % y el 50 %, media que alcanza un porcentaje más elevado en unos pocos Estados

miembros (superior al 70 % en Bulgaria, Italia, Polonia, Eslovenia y España e incluso al 90 % en Francia y en Grecia), debido a la importancia otorgada a los retornos forzosos y a los elevados costes de esos proyectos.

- En algunos casos, presenta considerables variaciones de un año a otro. Por ejemplo, en Rumanía solo hubo proyectos de ese tipo en 2008 mientras que en 2009 casi un 37 % de los proyectos se ajustó al método de órgano de adjudicación.

Pueden entrar en juego otros factores distintos de la preferencia por los proyectos de retorno forzoso, dado que el número de proyectos financiados con arreglo al método de órgano de adjudicación depende habitualmente del número de solicitudes recibidas anualmente. Cuando el índice de respuesta es bajo o hay pocas solicitudes admisibles, la autoridad responsable puede optar por lanzar otra convocatoria pero también por aceptar una mayor proporción de proyectos de órgano de adjudicación (extraídos de la lista de reserva) con el fin de fijar un calendario de ejecución efectiva viable.

Por último, ha de tenerse presente que en algunos Estados miembros el método de órgano de ejecución no solo se ha utilizado para los proyectos de retorno forzoso sino también para los proyectos gubernamentales de especial valor estratégico para el sistema nacional de retorno, como estudios, cooperación, creación de redes o programas de formación.

5.2. Aspectos cuantitativos de la ejecución por parte de los Estados miembros

5.2.1. Categorías de acciones existentes en el Fondo

Para dibujar un panorama general de la naturaleza de las intervenciones realizables con cargo al Fondo de Retorno, la Comisión creó un **modelo analítico** para su clasificación. Se estructura en dos niveles:

1. En primer lugar, determina si el objetivo primordial de las intervenciones es el retorno, ya sea voluntario o forzoso. En caso necesario, se utiliza la categoría «mixta» cuando una acción no puede clasificarse predominantemente en ninguna de las dos categorías (lo que sucede, por ejemplo, en el caso de determinadas actividades de formación). Se considera que los proyectos referentes a la identificación y los documentos de viaje tienen por objeto el retorno forzoso.
2. A continuación, clasifica la intervención con arreglo a su naturaleza: desde la investigación o el desarrollo de estrategias hasta las operaciones, la creación de capacidad, la cooperación, etc. Cuando una intervención parece tener carácter multifuncional, se indican hasta tres categorías junto con una ponderación estimada de cada acción.

La aplicación de este modelo a los datos financieros disponibles para las acciones ejecutadas al amparo de los programas anuales 2008-2009, según lo declarado en 2010, ha permitido extraer las siguientes conclusiones sobre los aspectos cualitativos de la ejecución del Fondo con arreglo a esos programas, abstracción hecha de las revisiones de 2009 pendientes de aprobación para el final del periodo de subvencionabilidad (30 de junio de 2011).

- Primer nivel de análisis: casi un 53 % de los recursos se destinó a la aplicación de medidas de retorno forzoso, un 43 % a actividades de fomento del retorno voluntario y un 4 % a actividades dirigidas a ambos tipos de retorno.

- Segundo nivel de análisis: aproximadamente un 77 % de los recursos se canalizó hacia operaciones de retorno concretas e individuales y a actividades de asistencia a los grupos destinatarios (operaciones de retorno voluntario, operaciones de retorno forzoso, orientación e información y asistencia a las personas vulnerables); la cooperación con terceros países destinada a crear las condiciones previas necesarias para la expulsión o la repatriación (identificación y obtención de documentos de viaje) absorbió un 3 %, de los recursos, la cooperación entre Estados miembros un 2 % y las medidas generales de creación de capacidad (desarrollo de estrategias, gastos de personal, herramientas e infraestructuras, investigación y mejores prácticas) el resto (18 %).

Cuadro 7: Análisis de primer nivel (por recursos) 2008-2009

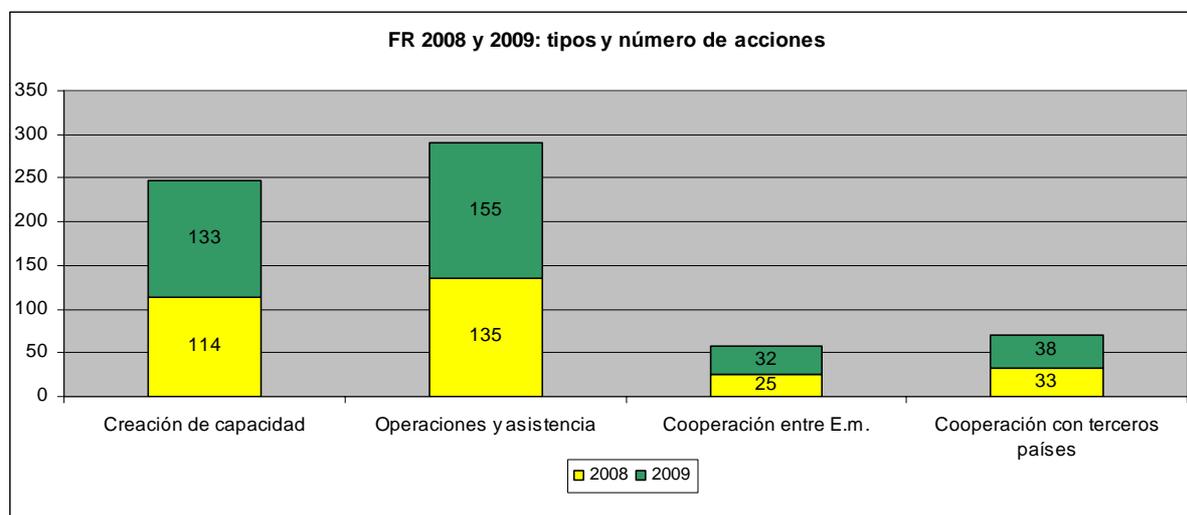
Nivel de tipología 1	2008	Porcentaje de 2008	2009	Porcentaje de 2009	Media 2008-2009
<i>retorno voluntario</i>	44 156 100	42,6 %	47 333 822	41,2 %	41,9 % (91.489.922)
<i>retorno forzoso</i>	55 685 887	53,7 %	59 236 649	51,6 %	52,6 % (114.922.536)
<i>categoría mixta</i>	3 770 382	3,6 %	8 251 176	7,2 %	5,5 % (12.021.558)
Total	103 612 369		114 821 647		218 434 016

Cuadro 8: Análisis de segundo nivel (por número de acciones) 2008-2009

Nivel de tipología 2	2008		2009		2008+2009
	Número de acciones	Porcentaje	Número de acciones	Porcentaje	Media global
<i>1. gestión del retorno (estrategia)</i>	23	4	22	1	45
<i>2. retorno voluntario (operaciones)</i>	41	24	51	26	92
<i>3. retorno forzoso (operaciones)</i>	32	42	36	33	68
<i>4. orientación e información</i>	38	12	43	12	81
<i>5. asistencia a las personas vulnerables</i>	24	3	25	4	49
<i>6. aumento de la capacidad - personal</i>	42	3	45	3	87
<i>7. aumento de la capacidad - infraestructura y herramientas</i>	18	3	19	11	37
<i>8. aumento de la capacidad - investigación/mejores prácticas</i>	31	4	47	4	78
<i>9. cooperación entre Estados Miembros</i>	25	2	32	2	57

10. cooperación con terceros países	33	2	38	3	71
-------------------------------------	----	---	----	---	----

Gráfico 4: Análisis de segundo nivel 2008-2009: desglose de las acciones según las cuatro grandes categorías



5.2.2. Tipos de beneficiarios de la contribución de la UE

Un 54,5 % y un 53,2 %, respectivamente, de las contribuciones de la UE correspondientes al Fondo para 2008 y 2009 se asignaron a medidas aplicadas por autoridades públicas; un 19,8 % y un 19,2 % a organizaciones no gubernamentales y un 25,7 % y un 27,6 % a organizaciones internacionales (en particular a la Organización Internacional para las Migraciones, en lo sucesivo denominada OIM).

5.2.3. Ejemplos de proyectos correspondientes a la prioridad 1

A. Programas de retorno voluntario asistido.

El programa de Estocolmo requería a los Estados miembros que fomentasen el retorno voluntario a través de medidas como el desarrollo de sistemas de incentivos, formación, actividades de reintegración y subvenciones, y mediante el recurso a las posibilidades brindadas por los instrumentos financieros de la UE.

Con este fin, se consignaron en el presupuesto unos 55,5 millones EUR con arreglo a los programas.

Los sistemas de retorno voluntario asistido presentan distintos niveles de desarrollo según los diferentes Estados miembros, como ponen de manifiesto un estudio reciente de la REM¹³ y la descripción de base de los programas plurianuales. De tal forma, las intervenciones realizadas en este ámbito pueden clasificarse como sigue:

¹³ <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>

1. A falta de regímenes (permanentes), **desarrollo** de proyectos piloto o introducción de programas de retorno voluntario asistidos (Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Letonia, Lituania, Malta y Eslovenia).
2. **Consolidación** de servicios o programas (básicos) recientemente establecidos mediante la extensión de su duración o el aumento gradual del número de beneficiarios potenciales de la asistencia (Eslovaquia).
3. **Ampliación** (sistemática) de programas ya consolidados mediante la inclusión de una población destinataria más numerosa o nuevos grupos de destinatarios (específicos) como las personas vulnerables, o aumentando el tipo de prestaciones ofrecidas (caso concreto de cuatro de los grandes Estados miembros beneficiarios, a saber, Francia, Italia, España y el Reino Unido).
4. **Introducción de medidas específicas e innovadoras concebidas para situaciones concretas**, con el fin particular de conseguir un retorno más sostenible y desarrollar un componente de reintegración específico (por ejemplo en Bélgica, los Países Bajos y Alemania).

En **Letonia**, en el contexto de la elaboración de una estrategia de gestión del retorno a largo plazo, se financiaron con cargo al programa de 2008 varios proyectos de investigación para el desarrollo de modelos de retorno voluntario e integración perfectamente adaptados a Letonia, habida cuenta de la importancia de la población destinataria, la legislación de la UE y las mejores prácticas en otros países. Con idéntico ánimo, en **Estonia**, gracias a una serie de proyectos enmarcados en los programas de 2008 y 2009, se dieron los primeros pasos para la introducción de un programa de retorno voluntario asistido y de una estructura de consulta y apoyo para retornados. En **Malta**, dos proyectos inscritos en los programas de 2009 sirvieron para dar impulso a las actividades sobre retorno voluntario asistido. Otro proyecto se destinó a reforzar las capacidades de gestión a largo plazo del retorno en Malta. En los tres países, la OIM se contaba entre los beneficiarios del proyecto.

En **Finlandia**, un proyecto plurianual iniciado en 2009 se proponía implantar un sistema completo de retorno voluntario. Actualmente, este país carece de programa nacional de retorno voluntario asistido, por lo que el objetivo del proyecto es ofrecer asistencia para los viajes y ayuda económica para la reintegración, impulsar la cooperación entre los operadores encargados del retorno voluntario y poner mucha más información al alcance de los retornados potenciales.

Aprovechando las experiencias de la OIM, muchos países han conseguido ofrecer un paquete más completo de medidas de retorno. Por ejemplo, en **Eslovaquia**, como parte de una medida de retorno voluntario asistido y reintegración, la OIM organizó una campaña destinada a los migrantes no registrados centrada en las zonas donde se presumía que podían residir estas personas. Esa campaña propició el retorno de 47 de estas personas, frente a ninguna el año anterior. En los **Países Bajos**, la OIM llevó a cabo un proyecto de información y asesoramiento de detenidos con el objetivo paralelo de aumentar la capacidad de retorno voluntario asistido en los centros de detención en general. En **Portugal**, con arreglo al programa de 2008, la OIM contribuyó a crear una red de socios nacionales e internacionales (esencialmente ONG en Latinoamérica) para seguir desarrollando la estructura de retorno voluntario asistido. En el proyecto sucesor de este, además de mantener los servicios de base y de distribuir kits de apoyo a unas 550 personas, la OIM siguió ampliando la red, desarrolló

una estrategia de comunicación clara y reforzó los servicios de reintegración y seguimiento y apoyo posteriores a la llegada. En **Polonia** la OIM prestó toda una gama de servicios gracias a los fondos de 2008 y 2009: promoción de las medidas, asistencia para el viaje y para la reintegración, formación para el personal de los centros de recepción, apoyo a las personas vulnerables, registro y mantenimiento de una base de datos y organización de un seminario para promover la noción de retorno voluntario entre las organizaciones no gubernamentales y las autoridades.

En muchos otros países, de forma paralela a las medidas de consolidación o ampliación de los regímenes existentes, el Fondo se utilizó para probar o introducir elementos específicos nuevos. En **Eslovaquia**, esas medidas consistieron en ampliar los regímenes existentes mediante la inclusión, junto a los costes habituales, de ayuda a la preparación de los planes de reintegración y de asistencia para la reintegración en el país de retorno. En **Italia**, tras una acción de apoyo del régimen estándar en 2008, se puso el acento en las medidas de reintegración en 2009.

Además, en varios Estados miembros (por ejemplo, **Austria, Bulgaria, Finlandia, Italia, España y Polonia**) se financiaron proyectos de asistencia específica a las personas vulnerables como las familias, los menores o las víctimas de la trata de seres humanos. En **Francia**, se brinda ayuda para la atención sanitaria de emergencia y alojamiento adecuado conforme a la Directiva y se llevan a cabo los trámites de retorno de los menores no acompañados que hayan permanecido en la zona de tránsito del aeropuerto de Roissy. En **Hungría** se ejecutó el proyecto «De vuelta a casa» que permitió la repatriación, con la diligencia y las atenciones debidas y en cooperación con los homólogos bosnios, de un número reducido de ciudadanos bosnios con problemas de salud.

En los **Países Bajos**, una pequeña organización no gubernamental ayudó a los migrantes a desarrollar actividades económicas en el país de retorno. Con un presupuesto de 120 000 EUR, los voluntarios de esa organización crearon kits y facilitaron el retorno de 23 nacionales de terceros países.

Francia utilizó sus contribuciones de la UE de forma estratégica para acometer una serie de medidas complementarias en este ámbito: desde orientación e información hasta incentivos económicos, pasando por medidas específicas de información y reintegración. Una de esas acciones extendió las asignaciones financieras destinadas a fomentar el retorno a los nacionales de terceros países en situación ilegal, rebasando así el marco del programa existente (3,5 millones EUR, 39 % del programa de 2008). Otra acción prestó ayuda a las personas residentes en la región de Calais para regresar a su país de origen mediante, entre otros medios, una campaña de advertencia sobre los riesgos de la tentativa de entrada en el Reino Unido, las precarias condiciones en las que se hallarían en ese país y los riesgos inherentes al mantenimiento de la residencia ilegal en Francia. En general, el Fondo permitió a Francia aumentar tanto la utilización de los incentivos económicos (en 2008, 2 227 migrantes se acogieron al régimen, lo que supone un incremento del 9 % en comparación con 2007) como la cuantía de los incentivos per cápita.

Durante el periodo que cubre el presente informe, el **Reino Unido** fue el país que dedicó la contribución de la UE procedente del Fondo más elevada (14 millones EUR) a las medidas de retorno voluntario asistido. Así, el Fondo prestó ayuda al Programa de retorno asistido voluntario (VARPP), al Programa de retorno voluntario y reintegración de migrantes detenidos (VRRDM) y al Régimen de retorno facilitado (FRS) (pagos en efectivo). La

aplicación del VARPP con cargo al programa de 2008 ha sido ya objeto de una evaluación positiva: los datos de seguimiento indicaron importantes aumentos, en comparación con años anteriores, del número de solicitudes y de salidas efectivas, así como del uso de la asistencia para la reintegración. Concretamente, el desarrollo de los planes de retorno individuales y la entrega y el contenido de la asistencia para la reintegración merecieron una valoración positiva por los participantes en la evaluación.

B. Orientación e información

Se consignaron en el presupuesto con este fin unos 25,8 millones EUR con arreglo a los programas. Muchos Estados miembros elaboraron medidas de información y orientación (**Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Francia, Alemania, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Eslovaquia y España**)¹⁴.

A continuación se citan algunos ejemplos de medidas adoptadas en este ámbito con repercusiones sobre una proporción significativa de la población destinataria:

- el programa de 2009 en **Grecia** para el despliegue de intérpretes, asistentes sociales y psicólogos para prestar servicios a los retornados (incluso en Atenas y en Creta), con una contribución de la UE de 1 millón EUR;
- en los **Países Bajos**, la ayuda de 2009 se destinó a ampliar la cobertura geográfica de la red de «consejeros nativos», extendiéndola más allá de las grandes ciudades, y reforzando la cooperación con las autoridades locales, con una contribución de la UE de aproximadamente 1 millón EUR;
- En **Austria**, cuatro organizaciones no gubernamentales ofrecieron servicios de orientación a nacionales de terceros países tanto dentro como fuera de los centros de detención; se acogieron a estos servicios más de 6 000 nacionales de terceros países detenidos, aproximadamente un 19 % de los cuales optaron por el retorno voluntario, y otros tantos nacionales de terceros países externos a esos centros, aproximadamente un 58 % de los cuales se decidieron por el retorno voluntario. La contribución de la UE a los proyectos de 2008 y 2009 ascendió a un total de 1,8 millones EUR.
- En **Alemania**, los programas de 2008 y 2009 permitieron a varias organizaciones no gubernamentales ofrecer servicios de orientación e información en distintos Estados federados a través de 25 proyectos por un importe cercano a 2 millones EUR (contribución de la UE). Los proyectos de 2008 permitieron llevar a cabo 10 402 sesiones de orientación y 1 382 personas se repatriaron voluntariamente. No hay duda de que, en lo que respecta al programa de 2008, las actividades han reforzado las estructuras de orientación y cooperación y las redes creadas entre los distintos actores con ese fin. Además, debido a la complementariedad con los servicios disponibles en el programa REAG/GARP, las actividades llevadas a cabo merced al Fondo han aumentado el éxito de este programa voluntario asistido para refugiados y solicitantes de asilo (cuya solicitud ha sido denegada).

¹⁴ Algunos de estos proyectos, no obstante, se consideran proyectos innovadores de la prioridad 3.

C. Retornos forzosos

Se consignaron con este fin en el presupuesto unos 81 millones EUR con arreglo a los programas. Todos los Estados miembros salvo Austria, Finlandia, Alemania, Portugal, Suecia y los Países Bajos cofinanciaron retornos forzosos (gestión de los vuelos, gastos de viaje y dietas de los acompañantes, y gastos de viaje de los retornados). En el **Reino Unido**, solo se ejecutó un pequeño proyecto dirigido a fomentar la cooperación con los demás Estados miembros en el campo de los retornos forzosos, proyecto cuyo modelo se está capitalizando en lo que respecta, entre otros temas, a los vuelos de retorno conjuntos; el grueso del programa se refería a los retornos voluntarios.

En la mayor parte de los Estados miembros, la proporción de los gastos de retorno forzoso en relación con el presupuesto total se sitúa entre el 10 % y el 30 %. No cabe duda de que, en términos absolutos, una considerable proporción de la contribución de la UE se destinó a esas operaciones en el marco de los dos programas en cuatro de los grandes países beneficiarios, a saber, **Francia** (2,8 millones EUR), **Grecia** (7,8 millones EUR), **Italia** (6,9 millones EUR) y **España** (6,3 millones EUR). En términos relativos, la proporción de gastos presupuestados fue también elevada en los países con asignaciones más bajas como **Chipre**, **Luxemburgo** y **Polonia**.

Además de las operaciones de retorno, se financiaron algunos proyectos innovadores, entre los que destacan los siguientes:

- En **Bélgica**, las autoridades llevaron a cabo dos proyectos («Retorno de familias» y «Retorno de personas con necesidades especiales») con los que pretenden crear alternativas a la detención. Ambos proyectos consistían en la adaptación de los alojamientos familiares/locales de recepción para que las familias/personas con necesidades especiales fueran atendidas por separado con respecto a demás internos. Para preparar las operaciones de retorno y posible reintegración en los países de origen, se recurrió a instructores especialmente formados que ofrecieron a estas personas asesoramiento sobre el proceso de retorno y asistencia cotidiana. Se ofrece la posibilidad del retorno voluntario en una fase temprana. El segundo proyecto incluía también la prestación de asistencia médica y psicológica a la medida. El segundo proyecto había recibido ya una evaluación positiva por parte de algunas organizaciones no gubernamentales.
- En **España**, se impartieron cursos de primeros auxilios a los escoltas policiales que participan en operaciones de retorno en vuelos chárter, líneas marítimas regulares y vuelos comerciales en las que viajan solos.

5.2.4. Ejemplos de proyectos correspondientes a la prioridad 2

Por lo general, el porcentaje de los gastos correspondientes a esta prioridad fue muy bajo salvo en **Irlanda**. En efecto, ese Estado miembro destinó al pago de vuelos de retorno conjuntos el 70 % de sus recursos, incluida la totalidad de la asignación en 2008.

Los Estados miembros bien financiaron exclusivamente vuelos conjuntos de retorno (**Bélgica**, **Chipre**, **Francia**, **Irlanda**, **Italia**, **Luxemburgo** y **Rumanía**), bien optaron por una

combinación de vuelos conjuntos y medidas de cooperación y creación de capacidad (**Bulgaria, Polonia, Eslovenia**), bien se centraron esencialmente en el intercambio de mejores prácticas con otros Estados miembros, incluidas las medidas preparatorias para mejorar la cooperación con terceros países (**República Checa, Letonia y Reino Unido**).

A. Vuelos de retorno conjuntos

Por lo general, los Estados miembros solo financiaron uno o unos pocos vuelos. La contribución total de la UE presupuestada para vuelos conjuntos ascendió aproximadamente a 3,6 millones EUR. Estos vuelos complementaron los coordinados por Frontex.

B. Otras formas de cooperación

En **Estonia** se financió un proyecto destinado a incrementar la cooperación funcional para la obtención de documentos de viaje entre los servicios consulares de Letonia, Lituania y Estonia, por una parte, y los servicios de inmigración de terceros países, por otra.

5.2.5. Ejemplos de proyectos correspondientes a la prioridad 3

A. Vías y métodos innovadores de orientación e información a los retornados potenciales

Gracias a dos proyectos de 2008, **Bulgaria** llevó a cabo una campaña de información y promoción del retorno voluntario (con videoclips, un documental, 53 000 ejemplares de distintas publicaciones informativas como folletos, carteles y prospectos) y mejoró la cooperación en este ámbito entre las organizaciones no gubernamentales, la OIM y las autoridades competentes. La **República Checa** también llevó a cabo una campaña nacional de características similares con recursos de 2008 y 2009.

Consciente de que las posibilidades de información y orientación en materia de retorno no eran objeto de una divulgación sistemática en todas sus regiones, **Italia** utilizó el Fondo para crear una red de referencia de autoridades locales y organizaciones no gubernamentales en todo su territorio, organizar sesiones de información y sensibilización y elaborar y difundir ampliamente material de información en muchas lenguas. Además, el proyecto sucesor enmarcado en el programa de 2009 incluyó la organización de actividades de formación del personal de la red de referencia y seminarios con representantes de terceros países. Junto con un ejercicio de localización de las comunidades migrantes destinado a determinar métodos de divulgación entre la población destinataria más eficaces y a organizar sesiones de intercambio de prácticas y experiencias sobre retorno entre los distintos actores de la prioridad 4, estos proyectos contribuyeron a sentar las bases para el desarrollo del retorno voluntario asistido en Italia.

En **Grecia**, tras la realización de visitas de estudio a otros Estados miembros, el programa apoyó el desarrollo estratégico del retorno voluntario asistido mediante la cofinanciación de una campaña de información y la prestación de asistencia para el viaje a unas 300 a 400 personas. Como consecuencia de los resultados positivos de este proyecto piloto, los recursos liberados con cargo al programa revisado se reasignaron para la prestación, a unos cientos de personas más, de asistencia similar y de asistencia posretorno consistente en una asignación en efectivo para gastos personales. La intención de las autoridades griegas es aumentar significativamente en los próximos años, con la ayuda del Fondo, la ayuda pública a esas operaciones de retorno voluntario.

B. Incentivos innovadores de aumento del retorno voluntario basados en la dignidad de los destinatarios (especialmente reintegración)

Se financiaron con cargo a la prioridad 3 diversos proyectos de ayuda a la reintegración (incluida la formación, los proyectos de creación de empresas, la ayuda para la puesta en marcha de actividades económicas y las evaluaciones de seguimiento en el país de retorno, etc.) en **Austria, Bélgica, la República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Lituania y España.**

En **Francia**, cada uno de los programas incluyó medidas de reintegración para reforzar la sostenibilidad de los retornos a determinados países de África. Mediante las admisiones y los planes de retorno individuales, los retornados tuvieron la oportunidad de desarrollar actividades económicas y recibir ayuda para la creación de empresas *in situ*.

En **Suecia**, 9 de los 13 proyectos existentes dentro de los dos programas respaldaban la prioridad 3. Su punto en común es el acento en las nuevas formas de cooperación entre las distintas entidades. En uno de los proyectos, se estableció un canal de cooperación entre una cámara de comercio y las autoridades de inmigración de un país de África. Se organizaron sesiones de información y formación para 200 nacionales del país en cuestión; se elaboraron planes empresariales individuales y se organizó una visita para 15 personas con vistas a su preparación *in situ*. Como parte del proyecto, se prestó ayuda a las estructuras educativas en el país beneficiario.

En **Bélgica**, 22 de los 35 proyectos existentes dentro de los dos programas apoyaron la prioridad 3. Algunos de los proyectos pretendían mejorar las estrategias de retorno e impulsar la creación de capacidad general del país, por ejemplo mediante un programa de aprendizaje para los asesores sobre retorno individual. Al amparo de ambos programas y con arreglo a esta prioridad se dio respaldo a medidas de reintegración específicas por un presupuesto total de 2,5 millones EUR:

- medidas de creación de capacidad (en el contexto del desarrollo de nuevas metodologías, un proyecto de investigación sobre las mejores prácticas de retorno y reintegración de personas con discapacidades psíquicas y físicas en seis Estados miembros, por una parte, y varios proyectos para subsanar las deficiencias en las capacidades de los actores no gubernamentales de la reintegración que desempeñan algún papel en la estrategia nacional de retorno voluntario asistido, por otra); y
- ayuda a las operaciones de retorno individuales mediante las que se amplían los métodos actuales de reintegración y se combinan con el desarrollo de nuevas metodologías (cuatro proyectos de la OIM para desarrollar paquetes de asistencia hechos a la medida como complemento innovador del programa de reintegración genérico existente y dos proyectos de Cáritas para grupos/países específicos dentro de un programa de retorno voluntario asistido más amplio, incluida la ayuda a la reintegración y el seguimiento en el país de destino).

En **Alemania**, 44 de los 99 proyectos de los dos programas apoyaron la prioridad 3 por un total de 5,6 millones EUR (aproximadamente un 41 % del presupuesto total asignado al Fondo). Con la excepción de dos proyectos sobre documentos de viaje, se cofinanciaron planes de retorno innovadores y otras medidas dirigidas a aumentar el retorno voluntario.

Algunos proyectos pusieron el acento en determinados grupos destinatario y/o países de retorno; otros, en nuevas formas de asistencia a la integración.

C. Ensayo de nuevos métodos para acelerar el proceso de documentación de los retornados

Se presupuestaron unos 5,5 millones EUR para la cooperación con terceros países en virtud de los programas, importe que correspondió también a los proyectos inscritos en las demás prioridades. Con arreglo a la prioridad 3, numerosos Estados miembros emprendieron proyectos dirigidos a entablar una cooperación efectiva, estable y duradera con las autoridades de terceros países, con vistas a la obtención de documentos de viaje y a la organización de operaciones de expulsión rápidas y eficaces. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de utilización innovadora de la ayuda financiera con resultados directos:

- En **Rumanía** se desarrolló un nuevo mecanismo de cooperación con las misiones diplomáticas de terceros países carentes de embajada en el país. En el transcurso de unas 15 misiones, los servicios de las autoridades responsables pudieron abordar por primera vez casos concretos con las autoridades de inmigración de los terceros países. Esas discusiones permitieron aligerar los procedimientos y mejorar las relaciones de trabajo.
- En **Polonia**, se utilizaron los recursos disponibles en el marco de los programas de 2008 y 2009 para desarrollar un programa especial que facilita las relaciones de trabajo con las autoridades de inmigración de un tercer país de especial relevancia mediante visitas regulares a Polonia de expertos pertenecientes a esas autoridades y visitas de las autoridades polacas a ese país. Quedaron cubiertos los gastos de viaje y las dietas, así como el transporte de los retornados potenciales desde los centros de detención hasta los locales de identificación. El establecimiento de contactos directos y regulares facilitó considerablemente el proceso de readmisión y sentó las bases para una cooperación efectiva, estable y duradera.
- En **Eslovenia**, como parte de una intervención dirigida a mejorar la cooperación en materia de identificación con terceros países, se entabló una cooperación con organizaciones no gubernamentales y se creó una red de traductores que ayuda a las autoridades a comunicarse con los retornados potenciales.
- En **España**, el Fondo se utilizó para brindar ayuda sistemática a la organización de una serie de seminarios de formación destinados a las autoridades de inmigración de unos diez países africanos de origen, tanto en esos países como en España. El ambiente de confianza mutua creado en una eficaz estructura operativa ha mejorado la comunicación y la cooperación.
- En **Suecia**, un proyecto se destinó a aumentar los métodos de identificación de nacionales de terceros países mediante reuniones entre las autoridades del país y la autoridad de inmigración del aeropuerto internacional de un país de alta relevancia para Suecia y en el que la readmisión había resultado problemática hasta la fecha.

D. Otras medidas innovadoras

Con fondos de 2009, las autoridades de **Grecia** llevaron a cabo visitas de estudio a los demás Estados miembros con el fin de recabar inspiración para su enfoque nacional de fomento del retorno voluntario.

En **Hungría**, se llevaron a cabo dos misiones de reconocimiento a un tercer país de especial relevancia con el fin de elaborar un informe monográfico exhaustivo sobre ese país para mejorar la calidad de la orientación. Estas misiones se prepararon junto con expertos de otros Estados miembros y de la OIM.

En algunos países, las acciones correspondientes a esta prioridad se centraron en la gestión de la información. En **Bélgica**, se desarrollaron herramientas de TI para la gestión de los expedientes en los centros de detención, para acelerar la cooperación entre las autoridades de inmigración y las de policía y para la compilación y el análisis centralizados de datos sobre estancias irregulares. En **España**, se elaboró un sistema informático integrado para la gestión del programa de retorno voluntario.

5.2.6. *Ejemplos de proyectos correspondientes a la prioridad 4*

A. Evaluación e informes

Bastantes Estados miembros emprendieron estudios relacionados con esta prioridad:

- **Austria** financió un proyecto de comparación de las actividades nacionales de retorno voluntario existentes en términos de población destinataria, costes y mecanismos de cooperación y desarrollo de sinergias y economías de escala.
- **Bulgaria** desarrolló una estrategia integrada que constituye la base de su programa estratégico nacional de gestión integrada del retorno para 2011-2013. Se elaboró un plan de acción para su ejecución y se siguió investigando acerca de las mejores prácticas en otros Estados miembros mediante un grupo de trabajo en el que también participan organizaciones no gubernamentales.
- A través de entrevistas con los interesados, **Portugal** ubicó a las comunidades inmigrantes y determinó sus medios de obtención de información con el propósito de dar mejor a conocer las posibilidades brindadas por su programa de retorno entre esas comunidades.

B. Actividades de formación e intercambio

Por lo general, los proyectos de formación permitieron subvencionar la formación de oficiales de policía (escoltas) en materia de normas y mejores prácticas de retorno forzoso (**Chipre, Italia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia**), del personal de las diversas autoridades nacionales en cuanto a aspectos generales del retorno (**Polonia, Letonia, Lituania y Eslovaquia**), la formación lingüística (**Letonia, Eslovenia, Eslovaquia**) o las normas de derechos humanos y en materia de retorno (**Bulgaria, Hungría**). En **Grecia** se llevó a cabo una serie de seminarios de formación para oficiales de policía acerca de distintos aspectos de la gestión de los retornos, incluidas las prácticas de escolta, los procedimientos de readmisión, las normas sobre derechos humanos y el trato a las personas vulnerables. Si bien los fondos correspondientes eran relativamente modestos, su enfoque sistemático y global resultó

innovador. Una fundación **polaca** organizó actividades de formación del personal para mejorar el servicio prestado en los pequeños centros ubicados en una región fronteriza con Ucrania y publicó una guía de buenas prácticas.

Los Estados miembros utilizaron el Fondo para conseguir que el personal aprendiese de las experiencias de otros Estados miembros. **Hungría** financió visitas de estudios a varios Estados miembros para el personal de los organismos ejecutivos y judiciales que desempeñan su labor en el ámbito del retorno, mientras que **Lituania** financió ese tipo de visitas para el personal de escolta y el personal al servicio de las autoridades responsables del retorno. **Letonia** dedicó un 53 % de sus recursos de 2008 a tres proyectos correspondientes a esta prioridad: uno consistente en seminarios de mejores prácticas y visitas a otros Estados miembros, otro de formación en materia de gestión del retorno para guardias de fronteras y autoridades de inmigración y un tercero de formación lingüística para los empleados que participan en la gestión del retorno. Además, varios proyectos de formación incluyeron la participación o la aportación de expertos de otros Estados miembros.

Hasta la fecha, el Fondo no se ha utilizado para organizar cursos nacionales específicos sobre la aplicación de la Directiva de retorno para profesionales del sector, aunque **Hungría** organizó una conferencia sobre la Directiva para los Estados miembros. Habida cuenta de la fecha límite de incorporación (24 de diciembre de 2010), probablemente era demasiado pronto para ese tipo de actividad.

6. EVALUACIÓN GENERAL PRELIMINAR DE LA APLICACIÓN

6.1. Observaciones formuladas por los Estados miembros

6.1.1. En cuanto a los resultados

Los Estados miembros emitieron una valoración general (parcialmente) positiva de la aplicación del Fondo. Desde su punto de vista y al menos en lo que respecta al programa de 2008, culminado durante el periodo de elaboración del informe, los resultados perseguidos y definidos en la estrategia plurianual se alcanzaron en gran medida.

Algunos Estados miembros ponen además de manifiesto logros concretos en el ámbito del retorno voluntario: el desarrollo de un enfoque holístico para las políticas nacionales de apoyo al retorno voluntario (Italia); el aumento de la capacidad de ejecución de actividades de retorno voluntario asistido (Estonia, Malta y Rumanía); la aplicación de programas de retorno voluntario, incluida la introducción de nuevas herramientas, un sitio web y una línea telefónica gratuita, así como la evaluación de los programas (Hungría); la mejora de las estructuras de orientación, que ha incrementado la eficacia del programa de retorno voluntario existente (Alemania); el simple hecho de que el Fondo haya posibilitado el retorno voluntario de un mayor número de migrantes (España) o el retorno digno, sosegado y sostenible de numerosos nacionales de terceros países y la obtención de ayuda a la reintegración una vez llegados a su destino (Reino Unido).

Además, bastantes Estados miembros han mencionado la utilidad del Fondo para ayudar a la sociedad civil a contribuir al retorno voluntario. Polonia subrayó que, de no haber existido el Fondo, las organizaciones no gubernamentales no hubieran dispuesto de recursos suficientes para acometer las actividades de retorno voluntario, mientras que Rumanía aludió a las medidas de aproximación y desarrollo de asociaciones con organizaciones no

gubernamentales, con cargo al Fondo, y Portugal mencionó la posibilidad de seguir mejorando su red de retorno voluntario gracias al Fondo.

6.1.2. En cuanto a los retos que se han presentado durante la fase de aplicación

Al mismo tiempo, muchos Estados miembros han subrayado los retos que se les han ido presentando durante la aplicación de los dos primeros programas.

- En primer lugar –observación que ciertamente es aplicable al programa de 2008– las demoras en la aprobación de los programas anuales repercutió en el periodo de ejecución y, en algunos Estados miembros, la cuantía de la asignación efectivamente comprometida y desembolsada. Las actividades de los dos primeros programas a menudo transcurrieron en paralelo y en un periodo de ejecución condensado. Los Estados miembros que planificaron sus actividades estratégicamente o con antelación consiguieron liquidar la totalidad de la contribución de la UE.
- En segundo lugar, las disposiciones de aplicación y, en particular, las relativas a la subvencionabilidad de los gastos, se consideraron demasiado complicadas. Para muchos Estados miembros, la carga de trabajo administrativa correspondiente, en términos de asesoramiento, comprobaciones de gestión y auditorías, no resultó proporcional al objetivo de ejecutar un programa de financiación eficiente, habida cuenta de la cuantía de sus asignaciones.
- En tercer lugar, la existencia de procedimientos abiertos y amplios no dio siempre lugar a la presentación de las solicitudes pertinentes. Ello puede haberse debido a factores nacionales como el número limitado de entidades potenciales cualificadas o dispuestas a ejecutar proyectos para el Fondo, a restricciones administrativas u obligaciones de información específicas impuestas por las disposiciones nacionales, a los plazos para la ejecución efectiva de los proyectos, etc. No obstante, también es posible que las organizaciones potencialmente interesadas hayan considerado engorrosas las reglas de la UE y, en particular, los requisitos en materia de pistas de auditoría y documentación o las limitaciones a la subvencionabilidad. Por ejemplo, el periodo de subvencionabilidad de los costes desembolsados para la asistencia a la reintegración posterior al retorno se limita a seis meses, lo que ha impedido en ocasiones la adopción de soluciones a la medida.

Por todos estos motivos, los Estados miembros se sintieron obligados a revisar los programas anuales a fin de garantizar un uso óptimo de la contribución de la UE. Para el programa anual de 2008, la Comisión aprobó 10 programas revisados, al menos cinco de los cuales tenían como objetivo principal el ajuste del programa en función del resultado de la convocatoria abierta de propuestas, mientras que otros tres eran el resultado de revisiones de la programación presupuestaria nacional.

Para mitigar estas dificultades y gracias a la información de retorno facilitada por los Estados miembros, la Comisión simplificó considerablemente el marco general de las normas de subvencionabilidad de los gastos, amplió a un año el plazo de la financiación de la asistencia a la reintegración posretorno y alargó el periodo de subvencionabilidad de dos a dos años y medio, con más tiempo para la presentación de revisiones de los programas, facilitando con ello una mejor absorción de la contribución de la UE. Además, habida cuenta de que el Fondo es un nuevo instrumento financiero de la UE, los Estados miembros aquejados de más

dificultades iniciales han recibido sistemáticamente un mayor asesoramiento por parte de la Comisión. Sin duda alguna, los efectos de estos cambios se harán más patentes con la ejecución de los programas de 2010 y en adelante.

6.2. Evaluación de la Comisión

Una vez examinados los informes de los Estados miembros y teniendo en cuenta otros datos, incluidos los procedentes de las misiones de seguimiento, la Comisión opina que, a pesar de ciertas dificultades iniciales y ciertos problemas concretos relacionados con las normas y la ejecución, el Fondo está cumpliendo su promesa de impulsar la gestión efectiva del retorno integrado en los Estados miembros.

- Merced a las campañas de información específicas, en algunos Estados miembros se ha preparado y divulgado ampliamente nueva información sobre las posibilidades de retorno entre las comunidades de migrantes. En algunos casos, esos **esfuerzos de comunicación** se han basado en las experiencias prácticas de las personas que han retornado a sus países de origen y se han reintegrado satisfactoriamente en ellos.
- El Fondo respaldó la introducción o la consolidación de prácticas de gestión del retorno cuasi inexistentes anteriormente en muchos Estados miembros. Los proyectos lograron expandir las capacidades de los servicios de las administraciones para fomentar, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y la OIM, el retorno voluntario de los migrantes y los solicitantes de asilo. **Se consolidaron o ampliaron programas de retorno voluntario asistido** para ofrecer ayuda a un mayor número de nacionales de terceros países. Varios proyectos de orientación y reintegración sustentaron el **desarrollo de herramientas de gestión del retorno innovadoras y mejor adaptadas a cada caso que pueden desplegarse de manera más completa en los próximos años.**
- Además, gracias al Fondo, los Estados miembros pudieron ofrecer **incentivos económicos** más variados o cuantiosos y **apoyar a los retornados en sus esfuerzos por emprender actividades productivas generadoras de ingresos sostenibles.**
- En el ámbito del **retorno forzoso, el Fondo ajustó su actividad a la de la Agencia Frontex en la coordinación de las operaciones conjuntas de retorno.** Los Estados miembros han hecho un uso satisfactorio de los recursos de los Fondos para los vuelos de retorno nacionales y conjuntos, complementando así los esfuerzos de la Agencia.
- Además, los proyectos de cooperación entre los Estados miembros y los países de retorno han producido un incremento del número de expulsiones **gracias a la mejora de los dispositivos de cooperación con terceros países en materia de identificación y expedición de documentos de viaje.**
- Por último, el Fondo ha generado oportunidades para un mayor **intercambio de experiencias entre Estados miembros.** Los Estados miembros con menos experiencia están utilizando estos fondos para aprender de los Estados miembros más avezados.

Por lo que respecta a los resultados, no cabe duda de que el Fondo ha conducido ya a la optimización de las medidas de retorno voluntario asistido, a la reducción de la estancia en los

centros de recepción y/o detención, a la mejora de la divulgación de la información sobre las opciones de retorno entre la población destinataria y al aumento del número de nacionales de terceros países que se acogen efectivamente a la posibilidad del retorno voluntario, ganando con ello en dignidad y mejorando sus perspectivas en comparación con la situación de expulsión forzosa.

7. OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

7.1. Posibles mejoras para el resto del periodo plurianual

La evaluación recién expuesta se ha basado exclusivamente en los dos primeros años de programación del Fondo, sin informes de cierre. La presentación de este informe se ha programado de forma que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan utilizarlo para la preparación del próximo marco financiero plurianual, por lo que aún no ofrece una evaluación completa y final.

Los resultados no son necesariamente representativos. Los dos primeros programas anuales se elaboraron y ejecutaron con plazos muy breves y con una experiencia muy limitada en lo que respecta a la gestión compartida consistente en los proyectos de retorno voluntario destinados a grupos específicos de los programas del FER (2000-2007) y algunas experiencias de proyectos transnacionales en gestión directa (2005-2007).

El ejercicio de programación de 2010 fue mucho más ágil. Con las experiencias acumuladas en la primera fase, y la capitalización de los cambios introducidos en las disposiciones de aplicación, los Estados miembros se hallan en una buena posición de partida para seguir optimizando la utilización de los fondos.

En el futuro, los programas podrían promover una concentración más estratégica en las normas de la UE y una búsqueda sistemática de la mejora de la cooperación entre Estados miembros. La ejecución de las acciones se beneficiaría de una planificación financiera y a largo plazo más estable y de las medidas en pro de una comunicación más eficaz de los resultados tanto a los interesados como al resto del mundo.

- Concluido el plazo de incorporación de la Directiva de retorno, los dos grandes pilares de la política de retorno de la UE, el Fondo y la Directiva, están firmemente implantados. El incremento de las asignaciones en el próximo periodo **permitirá al Fondo equipar a los Estados miembros con los medios para cumplir los requisitos esenciales de la Directiva e implantar los principios paralelos de primacía del retorno voluntario y trato humano y digno a los retornados potenciales, piedras angulares de la gestión del retorno como realidad concreta en toda la UE.** De ese modo, los Estados miembros pueden redoblar sus esfuerzos en materia de retorno voluntario, rehabilitar y modernizar los centros de detención de los menores y las familias, desarrollar programas de formación sobre las normas de la UE, además de nuevas herramientas de seguimiento y evaluación durante el periodo de salida voluntaria fijado por la Directiva y, cuando así proceda, trascurrido éste, ofrecer los mejores servicios posibles de orientación y retorno voluntario asistido.
- **Mediante los recursos del Fondo, los Estados miembros podrían hacer mucho más por promover la cooperación práctica y reducir la duplicación de esfuerzos**

en la cooperación con terceros países, las actividades de formación y la compilación de la información sobre la situación de los países de retorno. En términos generales, los Estados miembros han insistido reiteradamente en la necesidad de aumentar la cooperación en lo que respecta a los documentos de trabajo, los contactos con terceros países, los procesos de readmisión, etc. El carácter relativamente reducido de las asignaciones de la prioridad 2 no está a la altura del desafío. Hasta la fecha, ningún Estado miembro ha ejecutado proyectos en los que se fijen, de manera conjunta, planes de retorno a la medida, políticas de reintegración, misiones de seguimiento o medidas de cooperación con los servicios consulares para determinados países de retorno. Si bien ese tipo de proyectos puede requerir un mayor nivel de coordinación o de equilibrio entre los distintos regímenes nacionales de financiación, las necesidades de cooperación no pueden satisfacerse únicamente mediante las intervenciones comunitarias y el presupuesto de Frontex para vuelos de retorno conjuntos. Se ruega a los Estados miembros que exploren mejor todas las posibilidades que brinda el Fondo para cooperar más activamente. Ello permitirá realizar economías de escala y justificará más si cabe el valor añadido de los recursos de la UE en este ámbito.

- Es sabido que el mecanismo de prestaciones del Fondo, consistente en programas anuales que deben aprobarse todos los años, no se presta especialmente bien a apoyar actividades reiteradas como las operaciones de retorno (conjunto) voluntarias y forzosas. **Los Estados miembros podrían explorar más exhaustivamente las posibilidades de fijar proyectos plurianuales**, por ejemplo, programas de retorno voluntario con un componente de reintegración, de conformidad con el marco normativo, lo que reduciría la incidencia de los procesos de selección y establecería una planificación financiera plurianual estable.
- **Los efectos de aprendizaje del Fondo pueden recibir un mayor impulso.** Con el fin de inspirar proyectos innovadores y eficaces y de promover el potencial de intercambio de información, los Estados miembros deberían intercambiar más información sobre los proyectos de forma tanto bilateral como multilateral. Esa actividad debería pasar a ser responsabilidad de los Ministerios competentes y rebasar el campo de intervención de las «autoridades responsables» designadas y/o de los beneficiarios de los proyectos. En el ámbito concreto de la reintegración, el intercambio de información tiene mucho que aportar dado que los proyectos de más éxito son aquellos que se apartan de los incentivos puramente económicos (subvenciones fijas), orientándose hacia un enfoque más individual e individualizado de reconstrucción de las vidas de los retornados. Para facilitar ese proceso, la Comisión deberá, junto a otras medidas, crear una red de retorno voluntario gracias a las intervenciones comunitarias de 2010, establecer una base de datos para los Estados miembros sobre los proyectos financiados y desarrollar material y seminarios de comunicación sobre el Fondo antes del final de 2012.
- Por último, reconociendo el importante papel que la OIM desempeña en apoyo de las actividades llevadas a cabo por los Estados miembros con cargo al Fondo, la Comisión proseguirá sus esfuerzos de **consolidación de las relaciones de trabajo con la OIM en el contexto del diálogo actual sobre política de migración** y el desarrollo del Enfoque Global de la Migración.

7.2. Preparación para la primera evaluación *ex-post* (2012)

El próximo hito para el Fondo es el informe de la evaluación *ex-post* del periodo 2008-2010¹⁵. Según el acto de base, el informe de la Comisión debe presentarse no más tarde del 31 de diciembre de 2012.

Los preparativos para ese ejercicio están en marcha. Desgraciadamente, no puede esperarse que los Estados miembros informen sobre los resultados del programa anual de 2012 antes del 30 de junio de 2012, como indica el acto de base, habida cuenta de que el periodo de subvencionabilidad para 2010 no concluye hasta el final del segundo semestre de 2012. Para obtener datos completos sobre 2010, se solicitará a los Estados miembros que, en lugar de la fecha antes citada, presenten sus contribuciones antes del final de octubre de 2012.

Para completar ese informe intermedio, la evaluación *ex-post* para el periodo 2008-2010 podría dibujar un panorama más amplio de la intervención del Fondo a los niveles nacional y de la UE en lo que respecta a los rendimientos, los resultados y sus repercusiones globales en la aplicación de las normas de la UE en materia de retorno y gestión integrada del retorno en los Estados miembros. Con ese propósito, su finalidad general sería la siguiente:

- determinar, siguiendo una metodología común, resultados concretos como el número de nacionales de terceros países directamente beneficiados por las operaciones y la asistencia del Fondo y el número de nacionales de terceros países directa e indirectamente afectados por todas las actividades de financiación (es decir, incluidas las medidas de creación de capacidad general, la cooperación con terceros países y la cooperación con otros Estados miembros);
- establecer una clara distinción entre los resultados obtenidos mediante las operaciones de retorno forzoso y las de retorno voluntario y entre las distintas categorías de grupos destinatarios, es decir, los solicitantes de asilo (denegado) y los refugiados, por una parte, y los migrantes irregulares, incluidas las personas que hayan rebasado la estancia autorizada, por otra;
- determinar el grado en que la intervención del Fondo ha contribuido al desarrollo global de cada sistema de retorno nacional, teniendo en cuenta la estrategia fijada en el programa plurianual y los objetivos nacionales específicos establecidos;
- evaluar la medida en que la intervención del Fondo ha contribuido a la aplicación de las normas de la UE, especialmente la Directiva de retorno, y,
- por último, medir los valores obtenidos en relación con la proporción entre las asignaciones de la UE con cargo al Fondo y las aportaciones globales (financieras y de otra índole) nacionales y detectar los demás factores pertinentes que han tenido algún impacto en la intervención.

¹⁵ Artículo 50, apartado 3, del acto de base del FR.