



Bruselas, 9.9.2015  
COM(2015) 453 final

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

**Plan de Acción de la UE en materia de retorno**

## **I. Introducción**

El retorno a sus países de origen de los migrantes irregulares sin derecho a residir en la UE, con respeto pleno del principio de *no devolución*, es parte esencial de los **esfuerzos globales de la UE para afrontar la migración** y, en particular, para reducir la migración irregular. La *Agenda Europea de Migración*<sup>1</sup>, adoptada por la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015, pone de manifiesto que uno de los incentivos a la migración irregular es la certeza de que el sistema de la UE para el retorno de los migrantes irregulares no es suficientemente eficaz.

En 2014, **menos del 40 %** de los migrantes sobre los que se dictaron órdenes de retorno abandonaron realmente la UE. Una de las maneras más eficaces de abordar la migración irregular es el retorno sistemático, voluntario o forzoso, de quienes no tengan o hayan dejado de tener derecho a permanecer en Europa. Menos personas que no necesitan protección internacional pondrían en peligro sus vidas y malgastarían su dinero para llegar a la UE si supieran que serían retornados a su patria rápidamente.

**Debe reforzarse la eficacia del sistema de la UE para el retorno de los migrantes irregulares.** Es esencial para mantener la confianza pública en el sistema de asilo de la UE y para ayudar a las personas necesitadas de protección internacional. El aumento de la tasa de retorno de los migrantes irregulares debe ir de la mano de los esfuerzos renovados de la UE para proteger a las personas que lo necesitan, también mediante su reubicación y reasentamiento.

El Consejo Europeo invitó a la Comisión a «crear un **programa europeo de retorno específico**». Este Plan de Acción de la UE en materia de retorno responde a esa petición mediante la definición de las medidas que se adoptarán de forma inmediata y a medio plazo para aumentar la eficacia del sistema de retorno de la UE. Pretende maximizar el impacto de las medidas que ya se están llevando a cabo, así como proponer nuevas iniciativas para hacer pleno uso y, en su caso, reforzar la legislación de la UE. El objetivo es lograr un marco coherente de actuación, respaldado por una intensa cooperación operativa entre los Estados miembros, las agencias de la UE y los países de origen de los migrantes. El Plan de Acción reconoce el papel fundamental y la responsabilidad de los Estados miembros en la aplicación de la política de retorno de la UE, y desarrolla el concepto de una interacción más estrecha en materia de retorno entre ellos y las agencias de la UE, que prestan un apoyo significativo.

La ejecución de todas las acciones en el marco de la presente Comunicación tendrá que ser **conforme con las normas internacionales en materia de derechos humanos**, en particular la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención de las Naciones Unidas sobre los el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de no devolución, garantizado en la legislación vigente de la UE. La Directiva relativa al retorno de la UE<sup>2</sup> establece garantías jurídicas específicas para la protección efectiva de los derechos de los retornados en todas las fases del proceso de retorno. En lo que atañe a los datos personales, deberá prestarse especial atención a la plena aplicación de las disposiciones vigentes.

---

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración, Bruselas, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

2 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 348/98 de 24.12.2008.

**Es preciso asignar recursos adecuados** para acrecentar la eficacia de la política de la UE en materia de retorno, en respuesta a la petición del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. Heredero del Fondo Europeo para el Retorno (2008-2013), el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) respaldará sustancialmente las actividades de retorno de los Estados miembros, que tienen previsto destinar al retorno más de 800 millones EUR en sus programas nacionales para el período 2014-2020. La Comisión deberá estudiar detenidamente la necesidad de aumentar los recursos asignados a las actividades de retorno a escala de la UE, especialmente en lo que se refiere a la financiación de medidas de Frontex en este ámbito, y presentará propuestas, en su caso, en los años siguientes.

## **II. Aumentar la eficacia del sistema de la UE para el retorno de los migrantes irregulares**

### **1. Potenciar el retorno voluntario**

El retorno voluntario de los migrantes irregulares a sus países de origen sigue siendo **la opción preferible** siempre que sea posible. Las medidas de retorno voluntario y las complementarias de reintegración ayudan a consolidar la posición de los retornados en sus países de origen y disuaden, por tanto, de una nueva experiencia de migración irregular. En general se considera más rentable que el retorno forzoso. El retorno voluntario también puede ayudar a superar las reticencias de determinados terceros países a cooperar en el retorno de sus nacionales. La proporción de los retornos voluntarios sobre el total de retornos ha aumentado de forma gradual en la UE en estos últimos años. Se calcula que en 2013 cerca del 40 % de los retornos fueron voluntarios, frente a solo el 14 % en 2009<sup>3</sup>.

Si bien los Estados miembros son los principales responsables del diseño y la aplicación de programas de retorno voluntario, **la UE financia** dichos programas, así como un foro para intercambiar las mejores prácticas e intensificar la cooperación operativa en materia de retorno voluntario. En el contexto de los programas nacionales FAMI para 2014-2020, los Estados miembros tienen previsto que el número de retornos voluntarios de migrantes irregulares duplique el de los retornos forzosos. La Comisión anima a los Estados miembros a desarrollar un marco eficaz que permita que los migrantes irregulares tengan fácil acceso a los programas de retorno voluntario. Deben diseñarse programas de retorno voluntario asistido<sup>4</sup> de tal manera que eviten la creación de un «factor de atracción» — es decir, de incentivos para que más migrantes irregulares vengan a Europa para beneficiarse de tales programas—<sup>5</sup>.

La Comisión supervisará y evaluará a través de la Red Europea de Migración<sup>6</sup> (REM) si las diferencias entre los programas de retorno voluntario y de reintegración de los Estados miembros podrían dar lugar a un «retorno de conveniencia», en virtud del cual los migrantes elegirían aquellos Estados miembros que ofrecieran los programas más lucrativos<sup>7</sup>. Se anima a los Estados miembros a desarrollar **proyectos conjuntos de reintegración**, que podrían mejorar tanto la calidad de la ayuda proporcionada a los migrantes como su rentabilidad, mediante economías de escala de los costes administrativos.

---

3 Informe REM, *Síntesis: incentivos para retornar a un tercer país y ayuda prestada a los migrantes para su reintegración*, enero de 2015.

4 Retorno voluntario o salida voluntaria con apoyo logístico y financiero u otra ayuda material.

5 Por ejemplo, en relación con los países de los Balcanes Occidentales, muchos Estados miembros han interrumpido la asistencia al retorno voluntario distinta de la cobertura de los gastos de transporte para el retorno, a fin de evitar atraer a más migrantes.

6 La REM se encarga de ofrecer información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo.

7 Ídem 2.

Para aumentar aún más la tasa de retorno voluntario, la Comisión financia **programas de retorno voluntario asistido** a través del FAMI, en cooperación con socios gubernamentales y no gubernamentales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Apoya a la Red Europea de Instrumentos de Reintegración (ERIN), instrumento que presta apoyo a la reintegración y ofrece asistencia social y laboral a los retornados. Más allá de las posibilidades financieras del FAMI, la financiación de un retorno y una reintegración sostenibles constituirá una **clara prioridad** de los programas de financiación de la UE en los ámbitos de la cooperación al desarrollo y la política de vecindad. En particular, el Fondo Fiduciario que se instituirá en la Cumbre UE-África sobre migración de La Valeta (11-12 de noviembre de 2015) deberá proporcionar una financiación sustancial para el retorno y la reintegración de los migrantes en sus países de origen.

Pero el éxito de los programas de retorno voluntario también depende de la **credibilidad de la perspectiva del retorno forzoso**. Los migrantes que a menudo pagan los ahorros de toda su vida a los traficantes para que les trasladen a Europa pueden no estar dispuestos a aceptar el retorno voluntario asistido, a menos que entiendan que serán retornados de todos modos. Cuando los migrantes no retornen voluntariamente, el retorno deberá ser forzoso.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de los efectos de las disparidades entre los regímenes nacionales de retorno voluntario</li> <li>• Financiación a través del FAMI de programas de retorno voluntario asistido</li> </ul>
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de las mejores prácticas en materia de programas de retorno voluntario y reintegración a través de la REM</li> <li>• Apoyo a los programas conjuntos de integración</li> </ul>

## 2. Reforzar la aplicación de las normas de la UE

La aplicación sistemática y exhaustiva de las normas de la UE en materia de retorno es esencial para aumentar la eficacia del sistema. La **Directiva relativa al retorno de la UE** establece la obligación legal de los Estados miembros<sup>8</sup> de dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que permanezca ilegalmente en su territorio y, en caso necesario, de tomar medidas para hacer que se cumpla<sup>9</sup>. Asimismo, establece garantías para **proteger los derechos de los retornados**, y permitir que el retorno se lleve a cabo de forma humana y proporcionada.

Para cumplir su obligación de hacer efectivo el retorno, **los Estados miembros deben hacer uso de la detención** como último recurso legítimo, cuando sea necesaria para evitar que los migrantes irregulares se fuguen y para impedir que se desplacen a otros Estados miembros (movimientos secundarios)<sup>10</sup>. En la medida en que exista una probabilidad razonable de expulsión, la perspectiva de esta última no debe verse menoscabada por la finalización

8 El término «Estados miembros» hace referencia a 30 Estados miembros: los 28 Estados miembros de la UE, excluidos el Reino Unido e Irlanda, más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. La Directiva forma parte del acervo de Schengen y es vinculante para los Estados asociados a Schengen. El Reino Unido e Irlanda no están vinculados, aunque podrían optar por dicho régimen.

9 De conformidad con el artículo 8, apartado 1, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno cuando no se haya concedido un plazo para la salida voluntaria de conformidad con el artículo 7, apartado 4, o cuando no se haya cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 7.

10 La Directiva relativa al retorno permite mantener detenidos a los retornados hasta seis meses y hasta un máximo de 18 meses si, pese a todos los esfuerzos razonables, es probable que la operación de expulsión vaya a durar más tiempo.

prematura de la detención. El período máximo de detención previsto por la legislación nacional debe permitir a las autoridades de los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para la identificación de los migrantes irregulares y la entrega de los documentos de viaje por parte del país de origen. Los Estados miembros deben explorar **nuevas alternativas a la detención** y el uso de medidas menos coercitivas, en su caso. Podría pensarse, entre otras medidas, en la vigilancia electrónica de los migrantes irregulares o en la utilización de instalaciones semicerradas.

La Directiva relativa al retorno también concede a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para las situaciones de especial presión migratoria. En virtud de la **cláusula de emergencia**<sup>11</sup>, se otorga flexibilidad a los Estados miembros que deban hacer frente a la llegada súbita e inesperada de gran número de migrantes en cuanto a las condiciones de detención de estos últimos. Los Estados miembros podrán aplicar asimismo procedimientos de retorno simplificados y acelerados a los migrantes detenidos o interceptados por el cruce irregular de fronteras, de conformidad con el Derecho nacional, con el respeto debido de determinadas garantías básicas<sup>12</sup>.

La Comisión está evaluando actualmente el estado de aplicación de la Directiva y se servirá de todos los medios para garantizar su correcta aplicación, tanto en lo que se refiere a la protección de los derechos de los migrantes irregulares como a la plena y efectiva ejecución del procedimiento de retorno. Prestará asistencia a los Estados miembros con el fin de que puedan cumplir sus obligaciones e incoará **procedimientos de infracción** contra los Estados miembros que no cumplan plenamente todas sus disposiciones, incluida la obligación de dictar y hacer cumplir las decisiones de retorno. Por otra parte, la Comisión presentará a más tardar en 2017 un segundo informe al Parlamento Europeo y al Consejo, que también considerará si es necesario revisar la Directiva relativa al retorno.

**Los marcos legislativos y administrativos de los Estados miembros** desempeñan también un papel clave en la creación de las condiciones necesarias para una política efectiva de retorno. No solo deben garantizar una rápida actuación, empezando por la identificación de los nacionales de terceros países en situación irregular, la adopción y ejecución de las decisiones de retorno y la agilidad de los procedimientos judiciales<sup>13</sup>. Para ello, los Estados miembros deben demostrar determinación y destinar recursos suficientes, incluida la financiación, el personal y la capacidad de detención, a fin de garantizar la disponibilidad física de los migrantes irregulares para su retorno, también mediante la detención en caso necesario.

**La prácticas divergentes de los Estados miembros** en la aplicación de la Directiva relativa al retorno merman la eficacia del sistema de la UE en materia de retorno, pues los migrantes irregulares pueden evitar el retorno trasladándose a otro Estado del espacio Schengen. Los datos estadísticos sugieren que determinados Estados miembros no dictan sistemáticamente las decisiones de retorno de los inmigrantes irregulares detenidos en su territorio o de las personas cuyas solicitudes de asilo fueron denegadas.

---

11 Artículo 18, apartados 1 y 2, de la Directiva relativa al retorno.

12 El respeto del principio de no devolución en el contexto de las operaciones de retorno inmediato en la frontera exterior puede ser suficientemente garantizado si las personas retornadas disponen, de hecho y de Derecho, de la posibilidad de presentar una posible solicitud de protección internacional en un cruce fronterizo fácilmente accesible.

13 Por ejemplo, varios Estados miembros otorgan el efecto suspensivo automático sin distinción y en todos los casos en que se interpone recurso contra una decisión de retorno. Estas prácticas pueden causar retrasos en los procedimientos de retorno. El efecto suspensivo automático solo debe concederse en aquellos casos en que el principio de no devolución esté en juego.

La Comisión identificará y compartirá regularmente las mejores prácticas en materia de retorno de las legislaciones y las administraciones nacionales. El «**Manual de retorno**», adoptado junto con el presente Plan de Acción de la UE en materia de retorno, ofrece directrices, mejores prácticas y recomendaciones para llevar a cabo el retorno de un modo eficaz y humano, con pleno respeto de los derechos fundamentales y las salvaguardias garantizadas por la legislación pertinente de la UE. Paralelamente, la evaluación sistemática de la forma en que cada Estado miembro aplica las normas de la UE en materia de retorno, en el marco del **mecanismo de evaluación de Schengen**, facilita la identificación y subsanación de las deficiencias. Estos informes se utilizarán para la difusión de las mejores prácticas en la superación de los obstáculos al retorno. Además, la REM establecerá un inventario de las mejores prácticas y de los obstáculos al retorno en las legislaciones y los sistemas administrativos nacionales, con el objeto de ayudar a que los Estados miembros mejoren la eficacia de sus sistemas de retorno.

Una política de retorno eficaz requiere la existencia de un **sistema de asilo funcional** que garantice que las solicitudes de asilo infundadas dan lugar a la rápida expulsión de la persona del territorio europeo. La Directiva sobre procedimientos de asilo dispone ya la tramitación acelerada de determinadas solicitudes. Con arreglo al denominado procedimiento fronterizo, el solicitante puede ser detenido en la frontera con plazos muy breves para el examen de su solicitud. Los solicitantes de asilo deben ser informados de la posibilidad del retorno voluntario asistido en una fase temprana y en todas las etapas del procedimiento de asilo, para proporcionar a los solicitantes cuya petición sea denegada y a las personas que deseen desistir de su solicitud una buena alternativa para regresar a sus países de manera digna. Cuando el retorno voluntario no sea posible, deberán adoptarse medidas apropiadas para impedir la fuga de los solicitantes de asilo rechazados.

<i>Medidas inmediatas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del estado de aplicación de la Directiva relativa al retorno</li> <li>• Evaluaciones de Schengen en materia de retorno (en curso)</li> </ul>
<i>Medidas a medio plazo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible revisión de la Directiva relativa al retorno sobre la base del segundo informe de aplicación (a más tardar en 2017)</li> <li>• Inventario de la REM de las mejores prácticas y de los obstáculos al retorno en la legislación y la práctica administrativa nacionales</li> <li>• Integración de la información sobre el retorno voluntario asistido en el procedimiento de asilo</li> </ul>

### 3. Mejorar el intercambio de información para hacer efectivo el retorno

Los actuales **sistemas de información europeos** — en particular el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Eurodac — deberían utilizarse mejor para reforzar la eficacia del sistema de retorno de la UE.

En la actualidad, los Estados miembros no comparten sistemáticamente información sobre las prohibiciones de entrada o las decisiones de retorno que dictan contra los migrantes. Por lo tanto, es posible que un migrante irregular que tenga la obligación legal de abandonar el país eluda el retorno simplemente desplazándose a otro Estado miembro del espacio Schengen<sup>14</sup>. Si

<sup>14</sup> En tales situaciones, el Estado miembro de estancia del migrante irregular puede o bien devolver a la persona al Estado miembro que haya adoptado la decisión de retorno, sobre la base de acuerdos bilaterales, o bien tomar las medidas necesarias para hacer cumplir la decisión de retorno de conformidad con la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al

es detenido, deberá iniciarse un nuevo procedimiento, que retrasará aún más el retorno de dicha persona. Por tanto, no es posible garantizar en la práctica el **reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno** adoptadas por los Estados miembros y su ejecución a escala de la UE.

La Comisión propondrá **cambios del SIS** con el fin de potenciar su uso para el retorno de los migrantes irregulares. En primer lugar, propondrá que se obligue a los Estados miembros a **introducir todas las prohibiciones de entrada en el SIS**<sup>15</sup> para contribuir a evitar el regreso al espacio Schengen, a través de otro Estado miembro, de migrantes que hayan sido objeto de prohibiciones de entrada dictadas por un Estado miembro. También propondrá que los Estados miembros introduzcan en el SIS todas las decisiones de retorno que hayan adoptado<sup>16</sup>, lo que permitirá rastrear a las personas que intenten eludir una orden de retorno trasladándose a otro Estado miembro. Además, la Comisión propondrá el desarrollo de un **sistema central informatizado de identificación de impresiones dactilares** para el SIS con el objeto de ayudar a establecer la identidad de las personas no identificadas, incluidos los migrantes irregulares.

El retorno se ve también obstaculizado por la falta de comunicación y cooperación entre los Estados miembros sobre las personas que tienen un permiso de residencia en un Estado miembro, pero, al mismo tiempo, son objeto de una decisión de retorno en otro Estado miembro. Los Estados miembros deben crear una **red de puntos de contacto nacionales** para el intercambio de información sobre la retirada de los permisos de residencia, en particular a los migrantes con antecedentes penales. Los Estados miembros también tienen la obligación de registrar todos los documentos invalidados, como los permisos de residencia, en el SIS con vistas a su incautación<sup>17</sup>. La Comisión insta a los Estados miembros a garantizar que esta obligación se cumpla de forma sistemática.

Además, la propuesta revisada sobre las **fronteras inteligentes**, que la Comisión presentará a principios de 2016<sup>18</sup> contribuirá a mejorar las tasas de retorno mediante la creación de un registro de todos los movimientos transfronterizos de los nacionales de terceros países. Esto permitirá rastrear a las personas que excedan el período de estancia, así como facilitará la identificación de quienes hayan destruido sus documentos de identidad.

La Comisión también explorará la posible **ampliación del ámbito de aplicación y la finalidad del Reglamento Eurodac**<sup>19</sup>, a fin de permitir la utilización de sus datos a efectos de retorno. El objetivo sería permitir que las autoridades de los Estados miembros competentes en materia de retorno fueran informadas de si un migrante irregular detenido ha sido detenido

---

reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, DO L L149/34 de 2.6.2001.

15 Actualmente, solo algunos Estados miembros introducen sistemáticamente en el SIS las prohibiciones de entrada, pero no las adoptadas en virtud de la Directiva relativa al retorno.

16 De conformidad con lo anunciado en el Plan de Acción de la UE contra el tráfico de migrantes y en respuesta a la petición del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015.

17 Artículo 38 de la Decisión del Consejo 2007/533/JAI, de 12 de junio de 2007.

18 Como se anunció en la Agenda Europea de Migración.

19 Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo al establecimiento de «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida y de las solicitudes de comparación con datos Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, DO L 180 de 29.6.2013.

previamente y se le han tomado las huellas dactilares en otro Estado miembro. Dicha información puede ayudar a identificar a los migrantes irregulares y, por ende, facilitar su retorno.

El **Reglamento VIS**, que dispone que los datos biométricos de los nacionales de terceros países que soliciten un visado estén almacenados en el VIS, facilita la identificación de los titulares de visados. Asimismo, permite, bajo condiciones estrictas, la transferencia y el intercambio de determinados datos con las autoridades de terceros países que contribuyan a confirmar la identidad de sus nacionales. Esto puede facilitar la expedición de documentos de viaje para el retorno. La Comisión está evaluando actualmente la aplicación del VIS, incluido el uso de esta disposición, y presentará un informe sobre los resultados.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del SIS (en curso)</li> <li>• Creación de una red de puntos de contacto nacionales para la retirada de permisos de residencia</li> </ul>
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas legislativas sobre la introducción obligatoria de las prohibiciones de entrada y las decisiones de retorno en el SIS (2016)</li> <li>• Propuesta revisada sobre las fronteras inteligentes (2016)</li> <li>• Estudio de la posible prórroga del Reglamento Eurodac</li> <li>• Evaluación de la aplicación del VIS (2016)</li> </ul>

#### 4. Reforzar el papel y el mandato de Frontex

**Frontex debe desempeñar un papel crucial** en el refuerzo de la cooperación práctica en materia de retorno, que debe intensificarse. En la actualidad, la Agencia tiene la misión de prestar asistencia a los Estados miembros para el retorno de los migrantes irregulares, sin entrar en el fondo de la decisión de retorno, en particular mediante la organización de operaciones conjuntas de retorno, y determinar las mejores prácticas en materia de obtención de documentos de viaje y expulsión de migrantes.

Se anima a los Estados miembros a utilizar de manera más sistemática la posibilidad de retornar a los migrantes irregulares a través de operaciones conjuntas de retorno organizadas y coordinadas por Frontex, que permiten la puesta en común de recursos. Deben informar regularmente a Frontex de sus necesidades de asistencia y coordinación en materia de retorno.

**La identificación de los migrantes y la entrega de los documentos de viaje para su retorno** es un reto importante. Frontex debe facilitar los contactos y la cooperación entre los Estados miembros y los terceros países, en particular de aquellos que carecen de representación consular en los Estados miembros de que se trate. También debe seguir ayudando a los Estados miembros a fletar aeronaves para las operaciones de retorno, o hacerlo ella misma. Los controladores de la reserva establecida en el marco del proyecto de supervisión de los retornos forzosos<sup>20</sup> pueden ponerse a disposición para elaborar informes neutrales sobre las operaciones de retorno; Frontex puede financiar los costes del suministro de controladores. También puede ayudar a los Estados miembros a establecer reservas de escoltas que puedan desplegarse con rapidez en los vuelos de retorno, proporcionando **formación**.

20 El proyecto FReM, gestionado por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM) con financiación del Fondo de Retorno de la UE, tiene por objeto crear una reserva común europea de controladores de retornos forzosos a disposición de los países con necesidad de aplicar un sistema de supervisión de los retornos forzosos.

***Mayor apoyo a los Estados miembros de primera línea, con arreglo al enfoque de «puntos críticos»***

El enfoque de «puntos críticos» establecido por la Agenda Europea de Migración permite un **aumento sustancial del apoyo operativo** prestado a los Estados miembros que están bajo presión migratoria. Con arreglo a este planteamiento, Frontex puede desplegar equipos móviles para proporcionar a estos Estados de primera línea apoyo informativo y operativo sobre el terreno, en diversas fases.

En primer lugar, pueden ayudar a la **identificación de los migrantes**. Expertos coordinados por Frontex pueden ayudar a los Estados miembros a registrar a los migrantes llegados y detenidos, documentados e indocumentados. Pueden examinar a los migrantes llegados a fin de establecer su presunta nacionalidad y evitar el cambio de nacionalidad. Esto ayudaría a identificar rápidamente a las personas retornables y a quienes puedan necesitar protección internacional. Los Estados miembros interesados podrían efectuar así controles sistemáticos de todos los migrantes no debidamente documentados que sean interceptados tras cruzar la frontera ilegalmente.

Para confirmar la presunción de la nacionalidad de los migrantes, Frontex puede garantizar una estrecha cooperación con las embajadas o los servicios consulares de sus países de origen. Podría invitar a grupos de trabajo de funcionarios de inmigración y consulares de esos países y facilitar su labor para realizar entrevistas de identificación y acelerar la **expedición de documentos de viaje** para el retorno. Podrían sumarse, en su caso, redes activas en materia de retorno.

Frontex puede ayudar también a la organización, coordinación y cofinanciación de las **operaciones de retorno** a los países de origen o de tránsito. Debe prever una escala sistemática de vuelos conjuntos de retorno de otros Estados miembros en los Estados miembros de primera línea.

Para permitir la identificación, es importante que los Estados miembros, en particular los de primera línea, adopten las **medidas apropiadas para evitar que los migrantes se fuguen** y emprendan desplazamientos secundarios a otros Estados miembros.

Como se anunció en la Agenda Europea de Migración, la Comisión presentará en 2016 **propuestas legislativas para reforzar el mandato de Frontex en materia de retorno**. Sin perjuicio de los resultados de la evaluación de la Agencia, que debe concluir en 2015, y de la evaluación de impacto que acompañe a las propuestas, la Comisión estudiará la manera de otorgar a la Agencia un mandato reforzado que abarque tanto la coordinación de la cooperación operativa en materia de gestión de las fronteras exteriores como el retorno de los migrantes irregulares. La Comisión propondrá la creación de una **Oficina de Retorno de Frontex**, con el fin de definir mejor el papel de la Agencia en materia de retorno.

En particular, sobre la base de la experiencia con los puntos críticos, se estudiará la creación de **equipos de intervención de Frontex para el retorno rápido** que ofrezcan asistencia para la identificación, la cooperación consular con terceros países y la organización de las operaciones de retorno de los Estados miembros. También tendrá en cuenta la posibilidad de que la Agencia pueda iniciar las operaciones de retorno — actualmente solo los Estados miembros pueden iniciar tales operaciones — y coordinar y organizar las operaciones de retorno desde un único Estado miembro.

La Comisión analizará asimismo la forma de ampliar el apoyo que presta Frontex a los **países vecinos de la UE**<sup>21</sup> para el retorno de los migrantes irregulares, mediante ayuda técnica y el desarrollo de capacidades.

Además de aumentar la capacidad de Frontex para prestar apoyo operativo, deberían desarrollarse sus **capacidades de análisis en materia de retorno y readmisión**. En particular, debería ampliarse el mandato de la Agencia en relación con el análisis de riesgos para incluir la recogida y el análisis de datos sobre los movimientos secundarios irregulares de los nacionales de terceros países dentro de la UE, para ayudar así a hacer efectivo el retorno de aquellos que no tengan derecho a residir en la UE. Debe consolidarse su posición como centro de la UE para el intercambio de experiencias y conocimientos operativos en materia de retorno, a través de la red de puntos de contacto directo en materia de retorno.

Deben asignarse a Frontex **recursos adecuados** para desempeñar sus tareas en materia de retorno. La Comisión ha propuesto la concesión de 5 millones EUR adicionales a Frontex en el presupuesto para 2016, específicamente para las actividades de retorno. Ello debería permitir destinar 15 millones EUR en 2016 a este fin. Las propuestas legislativas para reforzar el mandato de Frontex irán acompañadas de disposiciones de asignación de los recursos financieros adecuados para llevar a cabo sus tareas.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso más sistemático de las operaciones conjuntas de retorno coordinadas por Frontex</li> <li>• Formación dispensada por Frontex para jefes de escolta y escoltas (en curso)</li> </ul>
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas legislativas para ampliar el mandato de Frontex en materia de retorno (2016)</li> </ul>

## 5. Sistema integrado de gestión del retorno

La Comisión fomentará y orientará el desarrollo de un **sistema integrado de gestión del retorno** mediante la conexión de todas las redes y programas financiados por la UE en materia de retorno y readmisión. Se aprovecharán las sinergias entre el enfoque europeo integrado del retorno a terceros países (EURINT), ERIN y la red de funcionarios de enlace europeos (EURLO)<sup>22</sup>.

Estas redes deben trabajar de forma que se fortalezcan mutuamente, para conseguir un sistema coherente y eficaz de gestión del retorno junto con Frontex, que coordinará este sistema de gestión integrada del retorno a nivel operativo. En particular, deben **desplegar grupos de trabajo móviles** con rapidez para ayudar a la identificación de los migrantes y la expedición de los documentos de viaje para su retorno, así como comprobar y difundir las mejores prácticas para hacer un uso más extenso. Tal coordinación debe aumentar la convergencia de las prácticas en materia de retorno entre los Estados miembros y desalentar los movimientos secundarios.

21 De conformidad con el artículo 15 del Reglamento Frontex, la Agencia y los Estados miembros han de respetar normas y estándares al menos equivalentes a los establecidos por la legislación de la Unión cuando la cooperación con terceros países tenga lugar en el territorio de los Estados miembros.

22 EURINT aspira a desarrollar y compartir las mejores prácticas en materia de retorno y a elaborar una estrategia común para la cooperación operativa con terceros países. EURLO pretende estimular la cooperación operativa centrada en los países de origen, en particular a través de funcionarios de enlace en materia de retorno en los países principales.

La Comisión estudiará la forma de aumentar la aceptación por parte de los países de origen de los **salvoconductos de la UE** para el retorno de los migrantes irregulares, incluso reforzando los parámetros de seguridad del documento.

Los **funcionarios de enlace de migración europeos** que van a desplegarse en las Delegaciones de la UE en los países de origen o de tránsito fundamentales deben facilitar la cooperación con las autoridades de dichos países para la readmisión de sus nacionales irregularmente presentes en la UE<sup>23</sup>. Los funcionarios de enlace de migración europeos deben colaborar estrechamente con la red de funcionarios de enlace de inmigración (ILO) presente en estos países y con las agencias de la UE, en particular los funcionarios de enlace Frontex en comisión de servicios en estos países, así como con las redes en materia de retorno, como EURLO. Previa evaluación de **la legislación de la UE sobre los funcionarios de enlace de inmigración**, prevista para 2016, la Comisión examinará si es necesario revisarla para acentuar el valor añadido de esta red<sup>24</sup>.

La Comisión tiene también la intención de utilizar plenamente las posibilidades ofrecidas por la REM para mejorar el análisis y el intercambio de información sobre el retorno. La existencia de datos estadísticos fiables, comparables y coherentes es crucial para ofrecer respuestas políticas adecuadas. Aunque los Estados miembros facilitan datos estadísticos sobre los retornos a Eurostat, se han detectado incoherencias. Un grupo de trabajo dedicado a la calidad, constituido por la Comisión, Eurostat y las agencias pertinentes de la UE, abordará esta cuestión.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un sistema integrado de gestión del retorno</li> <li>• Definición de las tareas y los países prioritarios para el despliegue de funcionarios de enlace de migración europeos</li> <li>• Plan de trabajo para la mejora de la recogida de datos estadísticos sobre los retornos</li> </ul>
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despliegue de funcionarios de enlace de migración europeos en terceros países clave</li> <li>• Evaluación de la legislación de la UE sobre los funcionarios de enlace de inmigración y posibles propuestas de revisión legislativa</li> <li>• Exploración de formas de aumentar el reconocimiento de los salvoconductos de la UE por terceros países</li> </ul>

### **III. Mejora de la cooperación en materia de readmisión con los países de origen y tránsito**

El refuerzo de la cooperación en materia de retorno y readmisión con los principales países de origen y tránsito de los migrantes irregulares es **esencial para aumentar las tasas de retorno** y prevenir la migración irregular. Los países africanos, de donde procede un gran número de los migrantes que llegan a la UE o permanecen de manera irregular en ella, constituyen una prioridad. Las tasas de retorno a los países africanos son inferiores al 30 %, muy por debajo de la tasa de retorno general de la UE, un 40 % que es ya insuficiente. La próxima Cumbre sobre migración de La Valeta brinda una gran oportunidad para abordar la readmisión, como

23 El Consejo Europeo de 23 de abril de 2015 ha solicitado el despliegue de funcionarios de enlace de inmigración. Esta iniciativa ha sido confirmada por la Agenda Europea de Migración y el Plan de Acción de la UE contra el tráfico de migrantes, adoptado el 27 de mayo de 2015.

24 Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración. DO L 64/1 de 2.3.2004.

parte del debate más amplio sobre la cooperación en materia de migración entre la UE y África.

La **readmisión de los propios nacionales es una obligación** con arreglo al Derecho internacional consuetudinario. En relación con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), esta obligación se establece en el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú<sup>25</sup>.

La Agenda Europea de Migración ya subrayó la necesidad de una actitud más firme para que los terceros países cumplan sus obligaciones de readmisión de sus nacionales. El Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 reclamó que **se movilicen todos los instrumentos para aumentar la cooperación en materia de readmisión**.

La Comisión tratará de garantizar, con carácter prioritario, que los **compromisos de readmisión** se apliquen eficazmente y sin demora. En paralelo, se centrará en la rápida conclusión de las negociaciones en curso y, en caso necesario, en el inicio de negociaciones sobre nuevos acuerdos de readmisión con los principales países de origen. La UE debe, además, entablar diálogos políticos de alto nivel en materia de readmisión con los países pertinentes y mejorar sustancialmente la cooperación operativa. Para alcanzar estos objetivos, la UE debe establecer la **presión adecuada sobre** los países socios.

### 1. Aplicación efectiva de los compromisos en materia de readmisión

La Comisión se esforzará por garantizar la aplicación de los compromisos de readmisión específicos contraídos en el marco de los acuerdos de readmisión y en el Acuerdo de Cotonú.

Hasta ahora, la UE ha celebrado 17 **acuerdos de readmisión**<sup>26</sup>. En general, es más fácil el retorno y la readmisión de los migrantes irregulares a los países que han firmado un acuerdo de este tipo con la UE. Las reuniones periódicas de los comités mixtos de readmisión permiten el seguimiento de la aplicación de estos acuerdos y constituyen un canal útil para debatir y resolver problemas prácticos. La Comisión utilizará plenamente estos comités con el fin de reforzar la cooperación práctica y aumentar las tasas de retorno a los países socios.

Además, la Comisión se centrará en la **aplicación rápida del compromiso** adquirido por la UE y los países ACP, de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, de readmitir a sus propios nacionales sin otras formalidades. La Comisión, junto con el SEAE, los Estados miembros y Frontex, organizará reuniones bilaterales periódicas en materia de readmisión con los países de origen fundamentales del África subsahariana para poner en práctica esta disposición del Acuerdo de Cotonú. El objetivo es aumentar la cooperación práctica mediante el establecimiento de canales de comunicación, la definición de fórmulas para la identificación oportuna de los migrantes irregulares y la expedición de documentos de viaje o la utilización del salvoconducto de la UE para su retorno.

Entre los **países prioritarios** con los que se organizarán estas reuniones figuran Nigeria, Senegal, Mali, Etiopía, la República Democrática del Congo, Guinea, Costa de Marfil, Etiopía y Gambia, teniendo en cuenta la evolución de las tendencias migratorias.

---

25 De conformidad con el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, los países ACP se comprometen a aceptar el retorno y la readmisión de sus nacionales que residan ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la UE, a petición de ese Estado miembro y sin otras formalidades.

26 La UE tiene acuerdos de readmisión con Rusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Turquía y los países de los Balcanes Occidentales, así como con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistán y Cabo Verde.

<i>Medidas inmediatas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de reuniones bilaterales de readmisión con los países de origen subsaharianos, empezando por Nigeria y Senegal</li> </ul>
---------------------------	---

## 2. Conclusión de las negociaciones en curso y apertura de negociaciones de nuevos acuerdos de readmisión

Mientras que el flanco oriental de la UE está bien cubierto por acuerdos de readmisión, no lo está en cambio su flanco meridional, actualmente sometido a presiones migratorias, aunque se están negociando actualmente varios acuerdos<sup>27</sup>. Uno de los principales escollos de la negociación de acuerdos de readmisión con los países del norte de África es la **cláusula de los «nacionales de terceros países»**, que compromete a los países a readmitir a los nacionales de terceros países que hayan transitado por su territorio, aunque estos países sean incluso a veces reticentes a cooperar en la readmisión de sus propios nacionales.

La readmisión por parte de los países del África subsahariana de sus propios nacionales, tal como establece el Acuerdo de Cotonú, debería reducir la presión sobre los países de tránsito, puesto que los migrantes irregulares retornarían directamente a sus países de origen. Esto, a su vez, debería **facilitar la celebración de acuerdos con los países del norte de África**.

La Comisión también estudiará la necesidad de **abrir negociaciones sobre acuerdos de readmisión** con otros importantes países de origen o de tránsito de los migrantes irregulares. La cláusula de los «nacionales de terceros países» es menos relevante para los países de origen que para los de tránsito.

<i>Medidas inmediatas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio o reanudación de las negociaciones con los países del norte de África</li> </ul>
<i>Medidas a medio plazo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideración de la apertura de negociaciones de nuevos acuerdos de readmisión con los países de origen principales</li> </ul>

## 3. Diálogos políticos de alto nivel sobre la readmisión

Además, la UE entablará diálogos políticos de alto nivel con los países de origen y tránsito de los migrantes irregulares, como ha solicitado el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. Los **diálogos de alto nivel**, que entablará la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, deben centrarse en los países en los que se necesita compromiso político e influencia, bien para el cumplimiento de los compromisos vigentes, bien para la celebración o la apertura de negociaciones de acuerdos de readmisión. Se asegurarán de que la cuestión del retorno y la readmisión es prioritaria en las relaciones con estos países. La ayuda y las actuaciones de la UE deben utilizarse como incentivos para estimular la voluntad de cooperación del país socio con la UE.

En estos diálogos, la Alta Representante debe estar acompañada por los miembros competentes de la Comisión Europea. Las delegaciones de la UE desempeñarán un papel crucial en su preparación y seguimiento.

<sup>27</sup> La UE no tiene acuerdos de readmisión con los países del norte de África. Está enredada en largas negociaciones de un acuerdo de readmisión con Marruecos, cuyo mandato data de 2000. Las negociaciones con Argelia, para las que el Consejo aprobó un mandato de negociación en 2002, no han empezado formalmente. Con Túnez, se adoptó un mandato de negociación en diciembre de 2014 pero las negociaciones no se han abierto aún.

Teniendo en cuenta el número de migrantes irregulares no retornados y el estado general de las relaciones con la UE, entre los **posibles países prioritarios** para los diálogos de alto nivel sobre la readmisión figuran Marruecos, Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal, Guinea, Mali, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Afganistán, Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka.

Paralelamente, la UE utilizará plenamente los foros establecidos en el marco del enfoque global de la migración y la movilidad, como los procesos de Rabat y Jartum, la asociación de la ruta de la seda, los diálogos y las asociaciones de movilidad, para reforzar la cooperación en materia de readmisión.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de la lista de los países prioritarios y el calendario de los diálogos de alto nivel</li> </ul>
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura y realización de los diálogos políticos de alto nivel</li> </ul>

#### 4. Apoyo a la reintegración y desarrollo de capacidades

Para mejorar la cooperación práctica y la sostenibilidad de los retornos, la Comisión y los Estados miembros deben hacer esfuerzos adicionales en apoyo de la **reintegración** de los retornados y el refuerzo de la **capacidad de sus países de origen para readmitirlos**.

Se proporcionará **ayuda a la reintegración** individual y a los estados, para dotar a los retornados y al país de origen de medios para la reintegración. También debe concederse ayuda específica a los países de tránsito para facilitar el retorno, tanto voluntario como forzoso, de los nacionales de terceros países que transiten por su territorio, o asistencia para la celebración de acuerdos de readmisión con otros terceros países, cuando sea necesario y factible.

El **desarrollo de la capacidad de readmisión** debe centrarse en la mejora de la capacidad de las autoridades responsables para responder en tiempo útil a las solicitudes de readmisión y facilitar y acelerar la identificación de los nacionales por sus países de origen. Las prioridades incluyen el desarrollo de registros civiles centrales informatizados y de sistemas de expedición de pasaportes y documentos de identidad biométricos, la puesta en marcha de medios automatizados de transmisión y tratamiento de las solicitudes de readmisión (como máquinas para la toma de impresiones dactilares) o el suministro de los recursos materiales necesarios para la tramitación de las solicitudes de readmisión y la recepción de los retornados, como medios de transporte o instalaciones de acogida temporal. Podría prestarse, además, asistencia técnica a terceros países para la puesta en práctica de convenios o acuerdos de readmisión con otros terceros países.

Para facilitar tales medidas, la Comisión ha creado un **Instrumento de Desarrollo de la Capacidad de Readmisión** (IDCR) dotado con 5 millones EUR con cargo al FAMI<sup>28</sup>, dotación que se incrementará con financiación adicional en los próximos años. Mediante el IDCR, se proporcionará financiación a los terceros países que hayan celebrado o se espera que celebren acuerdos de readmisión con la UE, y a aquellos países con los que la UE esté intentando mejorar la cooperación en materia de readmisión. El IDCR se centrará en el desarrollo de capacidades, incluida la reintegración de los retornados, y permitirá a la UE hacer frente a necesidades urgentes en el momento oportuno.

28 Véase el programa de trabajo anual para 2015 para el apoyo a las acciones de la Unión en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración.

La UE apoyará también **programas de retorno voluntario desde los principales países de tránsito**, puesto que es más probable que los migrantes aprovechen la oportunidad de retornar voluntariamente a sus países de origen desde los países de tránsito, en un momento de su viaje cuando todavía no han pagado la totalidad del precio a los traficantes y aún pueden evitar riesgos importantes, como, por ejemplo, cruzar el mar Mediterráneo o el Sahara. Los programas de retorno voluntario desde los países de tránsito a los países de origen, en el pleno respeto del principio de no devolución, deben ser respaldados con cargo a los programas de desarrollo regional y protección del norte de África y el Cuerno de África, así como en el marco de las asociaciones de movilidad y agendas comunes de migración y movilidad. Estos programas deberían extenderse a los nacionales de terceros países en tránsito por los países de los Balcanes Occidentales.

**Deben destinarse fondos suficientes** procedentes de todas las fuentes pertinentes, en particular de los instrumentos de ayuda al desarrollo, para apoyar la reintegración de los retornados en sus países de origen. El apoyo a la reintegración debe incorporarse a los sistemas existentes en los países de origen, como es el caso de los programas de educación y formación profesional y la ayuda a la microfinanciación y el emprendimiento, que debe ampliarse aún más. El Fondo Fiduciario de la UE, que será uno de los principales resultados de la Cumbre sobre migración de La Valeta, debería hacer una contribución significativa a la reintegración y el desarrollo de capacidades en terceros países.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un instrumento de desarrollo de la capacidad de readmisión</li> <li>• Programas de retorno voluntario a terceros países en el marco de los programas de desarrollo regional y protección</li> <li>• Apoyo a los programas de retorno voluntario de los Balcanes Occidentales</li> </ul>
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo estructural a la reintegración de los retornados con cargo al Fondo Fiduciario que instituirá la Cumbre UE-África sobre migración den La Valeta</li> </ul>

## 5. Aumento de la influencia de la UE en materia de retorno y readmisión

La UE necesita aumentar su **influencia en materia de readmisión** en relación con los países socios, a fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos y acuerdos vigentes y de facilitar la negociación y celebración de nuevos acuerdos. El Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 solicitó a la Comisión y al Consejo la preparación de «un paquete global en apoyo de las negociaciones».

Deben crearse **paquetes de ayuda específicos** para ayudar a determinados países socios a cumplir sus obligaciones de readmisión en la práctica y apoyar las negociaciones. Deben basarse en la experiencia adquirida en el proyecto piloto de retorno<sup>29</sup>, que pretende animar a determinados terceros países seleccionados a que cooperen en la readmisión de sus propios nacionales. Retorno y readmisión deben formar parte de un paquete equilibrado y consolidado de ayuda de la UE a los terceros países, que combinen todas las políticas pertinentes - en particular, asuntos de interior, política exterior, ayuda al desarrollo, comercio, seguridad - para alcanzar los objetivos de la política de migración de la UE. Debe utilizarse la condicionalidad en su caso.

La experiencia de los Estados miembros pone de manifiesto que es preciso un delicado equilibrio entre **presión e incentivos** para fomentar la cooperación en materia de readmisión.

<sup>29</sup> Conclusiones del Consejo sobre la política de retorno de la UE adoptadas en la reunión del Consejo JAI de 5 y 6 de junio de 2014.

En el ámbito de los asuntos de interior, las asociaciones de movilidad y la política de visados constituyen, en general, instrumentos de presión para la cooperación en materia de readmisión. La negociación de un acuerdo de facilitación de visados en paralelo a un acuerdo de readmisión ofrece incentivos tangibles a los terceros países para cooperar en materia de readmisión.

No obstante, la posibilidad de utilizar este instrumento es limitada, pues es poco probable que la UE ofrezca una facilitación de visados a determinados terceros países que generan muchos migrantes irregulares y, por lo tanto, suponen un riesgo migratorio. Y aunque la UE ofrezca la negociación paralela de un acuerdo de facilitación de visados, puede ser insuficiente si las facilidades ofrecidas no son lo bastante atractivas con respecto a la facilitación horizontal proporcionada por el Reglamento de visados de la UE. Pero la **política de visados** – ya sea a través del Código de visados refundido, de los acuerdos de facilitación de visados o de la expedición de visados en la práctica – **tiene un impacto en la cooperación en materia de readmisión**. Su potencial como instrumentos de presión debe examinarse con mayor detenimiento.

La oferta de oportunidades de **migración legal** para trabajadores muy cualificados, pero también para estudios e investigación, debe utilizarse como instrumento de presión para garantizar la cooperación en materia de readmisión. Aunque la determinación del volumen de admisión de migrantes económicos es competencia de los Estados miembros, el enfoque puede coordinarse a escala de la UE a fin de disponer de un instrumento de presión más eficaz para la negociación de acuerdos y convenios de readmisión con los terceros países interesados.

Pero también deben identificarse instrumentos de presión sustanciales fuera del ámbito de los asuntos de interior para aumentar la cooperación en materia de readmisión de los terceros países, en consonancia con la petición del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 201 «apoyándose en el **principio de «más por más»**, la ayuda y las actuaciones de la UE se utilizarán para crear incentivos para la aplicación de los acuerdos de readmisión vigentes y la celebración de otros nuevos».

Entre los **elementos adicionales de presión** que deben utilizarse figuran la ayuda al desarrollo, la política de vecindad, los acuerdos y las preferencias comerciales (con la posibilidad de vincular la conclusión de acuerdos de libre comercio o la concesión del trato preferencial a determinados terceros países a la celebración de un acuerdo de readmisión paralelo), la educación (Erasmus +) y la cultura. Se anima encarecidamente a los Estados miembros a identificar elementos de presión en los ámbitos de su competencia nacional, como el **acceso de nacionales de terceros países a sus mercados laborales**.

La UE y los Estados miembros deben acordar y transmitir un mensaje claro a los países de origen y tránsito de los migrantes irregulares sobre la necesidad de cooperar en materia de readmisión. La **readmisión debe constituir una prioridad** y debe abordarse en todos los contactos pertinentes a nivel político entre la UE y terceros países con tasas de retorno reducidas, así como en los contactos entre los Estados miembros y estos países. En particular, debe plantearse en cualquier encuentro de la Alta Representante o de miembros de la Comisión con representantes de los países pertinentes, incluso en eventos internacionales y multilaterales.

<b>Medidas inmediatas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acuerdo sobre un paquete global de apoyo a las negociaciones sobre readmisión y mejora del retorno basado en el principio de «más por más»</li><li>• Prioridad al retorno y la readmisión para su discusión en todos los</li></ul>
---------------------------	--

	contactos con los terceros países prioritarios
<b>Medidas a medio plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de paquetes a medida, específicos para cada país</li> </ul>

#### IV. CONCLUSIÓN

La mejora de la eficacia del sistema de retorno de los migrantes irregulares de la UE requiere **voluntad política y fijación de prioridades**, la plena aplicación de las normas de la UE, así como sistemas administrativos y recursos adecuados a nivel nacional. La Comisión, con el apoyo de las agencias de la UE pertinentes, adoptará todas las medidas que sean necesarias para reforzar el sistema de retorno de la UE, en el pleno respeto de los derechos fundamentales y las garantías de un retorno digno.

Si bien la **Directiva relativa al retorno de la UE** permite una acción eficaz en materia de retorno, su aplicación por parte de los Estados miembros es mejorable. La Comisión se centrará en garantizar su plena aplicación, incluso mediante procedimientos de infracción. Al mismo tiempo, utilizará la evaluación de los sistemas nacionales de retorno en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen para detectar las deficiencias y ayudar a subsanarlas.

La Comisión intensificará el apoyo a Frontex y formulará propuestas legislativas con objeto de ampliar de forma sustancial sus funciones en materia de retorno. La creación de una **Oficina de Retorno de Frontex** debe permitir a la Agencia acrecentar significativamente su asistencia al retorno. Asimismo, presentará propuestas legislativas para reforzar los sistemas de información de la UE, a fin de permitir un intercambio más rápido de información sobre las decisiones de retorno y facilitar su ejecución en todo el espacio Schengen.

Un sistema eficaz de retorno exige otorgar **prioridad a la readmisión** de los migrantes irregulares en las relaciones con terceros países. La Comisión, junto con el SEAE, intensificará los esfuerzos destinados a permitir que los países de origen cumplan sus compromisos de readmitir a sus nacionales, a través de diálogos políticos, el desarrollo de capacidades y la ayuda a la reintegración y, en caso necesario, mediante la negociación de nuevos acuerdos de readmisión.