COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.3.2017
COM(2017) 200 final

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

# RELATIVA A UNA POLÍTICA DE RETORNO MÁS EFICAZ EN LA UNIÓN EUROPEA - UN PLAN DE ACCIÓN RENOVADO

El 9 de septiembre de 2015, la Comisión adoptó un Plan de Acción de la UE en materia de retorno[1], que preveía treinta y seis medidas concretas destinadas a mejorar la eficiencia del sistema de retorno de la Unión Europea. La mayoría de estas medidas están en curso o se han aplicado ya, como se indica en el anexo de la presente Comunicación. Sin embargo, su incidencia global en el historial de retorno en el conjunto de la Unión Europea sigue siendo limitado, lo que pone de manifiesto la necesidad de una actuación más decidida para lograr resultados mensurables en lo que respecta al retorno de los migrantes irregulares.

Desde la adopción del Plan de Acción, los retos a los que debe responder la política de retorno de la Unión Europea incluso se han agudizado y han dado protagonismo a este aspecto de la política global de la UE en materia de migración. En 2015, el número de migrantes irregulares a los que se había ordenado abandonar la Unión Europea fue de 533 395, frente a 470 080 en 2014. Habida cuenta de los alrededor de 2,6 millones de solicitudes de asilo introducidas solo en el período 2015/2016 y del hecho de que la tasa de reconocimiento en primera instancia se situó en el 57 % en los tres primeros trimestres de 2016, los Estados miembros podrían tener que retornar a más de un millón de personas una vez concluida la tramitación de sus solicitudes de asilo. Tampoco han mejorado las tasas de retorno a nivel de la Unión Europea. Aunque la tasa de retorno total[2] pasó del 41,8 % en 2014 al 42,5 % en 2015, la tasa de retorno efectivo disminuyó del 36,6 % al 36,4 %. Por otra parte, si se hace abstracción de los retornos a los Balcanes Occidentales, la tasa de retorno de la Unión Europea cae al 27 %.

Los principales desafíos de nuestra política de retorno siempre han sido a la vez internos a la Unión Europea y a sus Estados miembros, y externos. La Comisión, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior y los Estados miembros, ha abordado los aspectos externos a través de marcos específicos de cooperación con los terceros países. A tal fin, en junio de 2016 se puso en marcha un Marco de Asociación en materia de migración[3], sobre el que hoy se adopta un tercer informe de situación[4].

Una política eficaz en materia de retorno ha de comenzar en la propia Unión Europea. En sus Conclusiones de los días 20 y 21 de octubre de 2016[5], el Consejo Europeo instó a los Estados miembros a reforzar sus procedimientos administrativos nacionales en materia de retorno. Por otra parte, la Declaración de Malta, hecha por los Jefes de Estado o de Gobierno[6] el 3 de febrero de 2017, puso de relieve la necesidad de emprender un examen crítico de la política de retorno de la Unión Europea, sobre la base de un análisis objetivo de la aplicación de los instrumentos jurídicos, operativos, financieros y prácticos disponibles a nivel nacional y de la Unión. Es necesario, por tanto, considerar con pragmatismo la aplicación de la Directiva sobre retorno[7] y poner remedio a aquellos aspectos que no funcionan, en particular instando a

[1] COM(2015) 453 final.
[2] Esta cifra incluye tanto el retorno a terceros países como la devolución de migrantes irregulares de un Estado miembro a otro en virtud de acuerdos bilaterales de readmisión con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre retorno.
[3] Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, COM(2016) 385 final de 7 de junio de 2016.
[4] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo - Tercer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, COM(2017) 205 final de 1 de marzo de 2016.
[5] EUCO 31/16.
[6] Comunicado de prensa 43/17 de 3.2.2017.
[7] Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

los Estados miembros a introducir las mejoras necesarias en sus sistemas nacionales de retorno para garantizar una mejor coordinación y un planteamiento multidisciplinar. Además, hemos de aprovechar al máximo los instrumentos operativos o financieros de la Unión Europea con el fin de crear un espacio colaborativo para intercambiar información y mejorar la cooperación y la coordinación entre los órganos competentes de los Estados miembros y de la UE. A ello se añade que el nuevo mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha sido reforzado notablemente a fin de apoyar mejor a los Estados miembros en el marco de sus actividades de retorno, tanto nacionales como conjuntas. En el segundo informe de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, adoptado hoy[8], se pasa revista a los avances registrados en la puesta en funcionamiento de este nuevo mandato.

EL presente Plan de Acción renovado en materia de retorno, que prevé medidas específicas complementarias aplicables paralelamente a las ya puestas en marcha en virtud del Plan de Acción existente, va dirigido a los Estados miembros y a las instituciones y agencias de la Unión Europea y tiene por objeto mejorar sustancialmente las tasas de retorno. Marca asimismo un compromiso renovado para ultimar la aplicación del Plan de Acción de 2015 y asegurar la consecución de resultados mesurables en lo que respecta a la prevención de la migración irregular y el retorno de los migrantes irregulares. A tal fin, la Comisión adopta igualmente hoy una Recomendación sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva sobre retorno[9].

## I - El sistema de retorno de la UE: hacer más eficaces los sistemas administrativos y los procedimientos de retorno nacionales

### I.1 - La Directiva sobre retorno

El principal acto legislativo que regula el retorno de los inmigrantes irregulares es la **Directiva 2008/115/CE («Directiva sobre retorno»)**. En ella se establecen procedimientos y normas comunes para el retorno efectivo de los migrantes irregulares, respetando en todo momento sus derechos fundamentales y el principio de no devolución. Al mismo tiempo, se deja a los Estados miembros margen de maniobra suficiente en cuanto a la forma de alcanzar este objetivo.

Gracias al mecanismo de evaluación de Schengen[10] y a la información recogida por la Red Europea de Migración contamos hoy con una completa visión de conjunto de los principales retos a los que se enfrentan los Estados miembros a la hora de ejecutar los retornos. Se pone así de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros aprovechen plenamente la flexibilidad que ofrece la Directiva sobre retorno para reforzar su capacidad de retornar a los migrantes irregulares presentes en la Unión Europea, cuyo número no cesa de crecer.

[8] Segundo informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la operatividad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, COM 2017 201 (final) de 1 de marzo de 3.2017.
[9] Recomendación de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, C(2017) 1600.
[10] Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen, DO L 295 de 6.11.2013, p. 27.

Por otra parte, con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros deberían seleccionar e intercambiar buenas prácticas que permitan desalentar la estancia irregular de nacionales de terceros países en sus territorios.

Estas medidas deben ponerse en práctica en el pleno respeto del Derecho primario, en particular la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como del acervo de la UE en materia de migración. A tal fin, la Directiva sobre retorno contiene ya un sólido conjunto de normas, que incluye la posibilidad de disponer de vías de recurso efectivas para impugnar una decisión de retorno, el respeto de la unidad familiar y el interés superior del menor, y la consideración de las necesidades especiales de las personas vulnerables.

La Comisión seguirá controlando la aplicación y la observancia de la Directiva sobre retorno a fin de subsanar las deficiencias específicas de los sistemas nacionales. Con el fin de ofrecer orientaciones sobre la manera en que se pueden aplicar las disposiciones de la Directiva para mejorar la eficacia de los retornos, la Comisión adopta hoy una **Recomendación sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva sobre retorno**[11]. Los Estados miembros deberían tomar medidas inmediatas en consonancia con esta Recomendación. Además, es preciso actualizar el Manual de retorno[12], que ofrece orientaciones sobre la interpretación y la aplicación práctica de las disposiciones de la Directiva sobre retorno, sobre todo para garantizar la coherencia con la referida Recomendación.

Sobre la base de la experiencia que se adquiera con la puesta en práctica de la Recomendación y en función de la necesidad de adoptar nuevas medidas para aumentar de forma significativa las tasas de retorno, la Comisión está dispuesta a poner en marcha una revisión de la Directiva sobre retorno.

**Próximos pasos**

- Los Estados miembros deberían tomar medidas inmediatas con arreglo a la Recomendación de la Comisión.
- La Comisión actualizará el Manual de retorno, a más tardar a mediados de 2017, teniendo en cuenta igualmente la Recomendación.
- La Comisión, junto con los Estados miembros, seguirá controlando la aplicación y la observancia de la Directiva sobre retorno, en particular mediante la evaluación de Schengen en materia de retorno.
- Con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros deberían seleccionar en 2017 buenas prácticas que permitan desalentar la estancia irregular de los nacionales de terceros países en sus territorios.

## I. 2 - Atajar la utilización abusiva de los procedimientos de asilo

Un porcentaje importante de los migrantes irregulares presentes en la Unión Europea son solicitantes de asilo rechazados. Muchas de las personas que llegan a la Unión Europea huyen de la guerra, la violencia y la persecución, pero no faltan quienes utilizan las solicitudes de

[11] Recomendación de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, C(2017) 1600.
[12] C(2015) 6250 final.

asilo como medio para prolongar su presencia en Europa e impedir su retorno. A menudo se presentan solicitudes de asilo manifiestamente infundadas durante las últimas fases del procedimiento de retorno, a veces días o incluso horas antes de la partida, con el único fin de retrasar o impedir el retorno. Esta práctica supone una pesada carga para los sistemas de asilo de los Estados miembros.

El caso de los nacionales nigerianos es un ejemplo ilustrativo: en 2016 entraron irregularmente en la Unión Europea más de 37 000 nigerianos (el grupo más numeroso de nacionales de un mismo país que llegaron a la UE utilizando la ruta del Mediterráneo central) y se registraron más de 47 000 solicitudes de asilo presentadas por nacionales nigerianos. En los tres primeros trimestres de 2016, la tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo presentadas por nacionales nigerianos se situó en el 8 %, lo que indica que más de 40 000 solicitudes presentadas en 2016 podrían ser, en principio, denegadas.

Para evitar estas situaciones, **los Estados miembros deberían utilizar inmediatamente todas las posibilidades contempladas en la legislación vigente en materia de asilo a fin de atajar toda utilización abusiva del sistema de asilo** por parte de migrantes irregulares que no necesitan manifiestamente protección internacional. En particular, deberían aplicar las disposiciones relativas a los procedimientos de asilo acelerados, al tratamiento de las solicitudes posteriores y a la no automaticidad del efecto suspensivo de los recursos, en particular en lo que respecta a los migrantes procedentes de países que se consideran seguros o que presentan una baja tasa de reconocimiento.

Es fundamental que los procedimientos de asilo y de retorno funcionen sin entorpecerse mutuamente. Un proceso decisorio rápido y eficaz redunda en interés tanto de los solicitantes de buena fe como de los Estados miembros. Es imprescindible, por tanto, establecer una vinculación formal entre ambos procesos y mejorar la comunicación y el intercambio de información entre los servicios de asilo y las autoridades responsables del retorno.

A más largo plazo, la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, anunciada por la Comisión en 2016, brindará igualmente nuevas oportunidades para racionalizar y hacer más eficiente la vinculación entre los procedimientos de asilo y de retorno. En particular, la propuesta de Reglamento sobre los procedimientos de asilo[13] prevé la creación de unos procedimientos más rápidos para responder a las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y a las solicitudes posteriores que no tienen ninguna perspectiva tangible de prosperar, así como para los migrantes procedentes de terceros países seguros y de países de origen seguros, lo que reduciría el riesgo de que las operaciones de retorno sean anuladas o pospuestas indebidamente.

**Próximos pasos**

[13] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

- Los Estados miembros deberían racionalizar los procedimientos de asilo de conformidad con la legislación en vigor de la Unión Europea a fin de reducir las formas de utilización abusiva del sistema de asilo encaminadas a evitar el retorno.
- Los Estados miembros deberían aplicar procedimientos de asilo acelerados y procedimientos de inadmisibilidad de conformidad con la legislación de la Unión Europea para tratar las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, incluidas las solicitudes posteriores; los Estados miembros no deberían otorgar efecto suspensivo automático a los recursos por esos motivos.
- Los Estados miembros deberían adoptar las medidas administrativas necesarias para reforzar la vinculación entre los procedimientos de asilo y de retorno y mejorar la coordinación entre las autoridades o servicios competentes.

## I.3 - Mejorar el intercambio de información a efectos de la ejecución de los retornos

La interceptación, la identificación y el control de los migrantes irregulares son condiciones previas para un retorno efectivo. Requieren un intercambio sistemático de información no solamente en los Estados miembros (entre las autoridades responsables del retorno y otras autoridades públicas, incluidos los servicios de salud y educación y los servicios sociales), sino también entre los Estados miembros y entre estos y las autoridades de la UE. La disponibilidad de información en tiempo útil puede ayudar a los Estados miembros a orientar y planificar mejor sus actividades de retorno. No obstante, falta aún gran parte de la información necesaria. En ausencia de un Sistema de Entradas y Salidas, no existen estadísticas fiables sobre las personas que rebasan la duración de estancia autorizada y solo se dispone de información limitada sobre la ejecución efectiva de las decisiones de retorno.

Por consiguiente, con la ayuda de la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos (AIGR), los Estados miembros deberían recoger información exhaustiva en tiempo real a escala nacional a fin de mantener una visión de conjunto clara y precisa de la situación en materia de migración irregular. También tienen la obligación de introducir en el SIS, a efectos de incautación, todos los documentos invalidados, en particular los permisos de residencia. La Comisión insta a los Estados miembros a velar por que esta obligación se respete sistemáticamente.

A fin de respaldar a los Estados miembros, la Comisión ya está trabajando para crear un entorno propicio a la ejecución de los retornos en toda la Unión Europea, facilitando para ello el intercambio sistemático de información. A lo largo de 2016, la Comisión ha presentado una serie propuestas destinadas a desarrollar los sistemas de información existentes (**Sistema de Información de Schengen**[14], **Eurodac**[15]) o a crear otros nuevos (**Sistema de Entradas y Salidas**[16]**, Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes**[17]) que contribuirán a colmar algunas de las lagunas actuales en materia de información.

En el marco de la evaluación del **Sistema de Información de Visados (VIS)**, los Estados miembros han indicado que utilizan cada vez más este sistema para identificar a los migrantes irregulares. Sin embargo, los terceros países no suelen reconocer los datos del Sistema de Información de Visados como prueba de la nacionalidad o exigen una investigación

[14] COM(2016) 881 final, COM(2016) 882 final y COM(2016) 883 final.
[15] COM(2016) 272 final.
[16] COM(2016) 194 final.
[17] COM(2016) 731 final.

complementaria. Como este sistema no conserva copia de los pasaportes, es extremadamente laborioso, por no decir imposible, obtener una de la embajada que expidió un visado Schengen. Por consiguiente, la Comisión tiene la intención de **poner en marcha un estudio de viabilidad** sobre la conservación en el Sistema de Información de Visados de una copia de los documentos de viaje de los solicitantes de visado, en particular de su pasaporte.

Por otra parte, la Comisión ha puesto en marcha un estudio al objeto de examinar **la viabilidad técnica de un registro de los permisos de residencia expedidos en la UE**, también con vistas a facilitar la aplicación de la Directiva cuando un migrante que solo tenga derecho a permanecer en el territorio de un único Estado miembro se traslade ilegalmente a otro[18].

Paralelamente, la Comisión ha creado un Grupo de expertos de alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad al objeto de asegurar la buena utilización de estos instrumentos. Los servicios de inmigración deberían beneficiarse de estos trabajos y poder extraer, efectuando una única búsqueda, los datos sobre migrantes irregulares disponibles en todos los sistemas de la UE[19].

Los Estados miembros se interesan cada vez más por la manera de utilizar mejor la **información sobre las condenas penales** con vistas a la adopción de decisiones que pongan fin a la estancia legal, a fin de facilitar el retorno de los nacionales de terceros países y de los apátridas con antecedentes penales. La Comisión presentará en junio una versión revisada de la propuesta legislativa con miras a la creación de una base de datos centralizada que contenga los datos de identificación de los nacionales de terceros países condenados, a fin de identificar el Estado o los Estados miembros de condena y reforzar así la eficacia del actual **Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS)**.

Cuando adopten decisiones de retorno, los Estados miembros deberían tener ya en cuenta las condenas por delitos graves en la Unión Europea para apreciar la situación individual de los migrantes irregulares en lo que respecta, por ejemplo, al plazo de retorno voluntario, la necesidad de detención y la duración de la prohibición de entrada.

**Próximos pasos**

- La Comisión pondrá en marcha una evaluación de impacto sobre la viabilidad y las implicaciones de la conservación de una copia de los documentos de viaje de los solicitantes de visado en el Sistema de Información de Visados a fin de facilitar la identificación de los migrantes irregulares.
- La Comisión estudiará, de aquí a septiembre de 2017, la viabilidad técnica de un registro de los permisos de residencia expedidos en la UE.
- Los Estados miembros introducirán inmediatamente en el SIS todos los permisos de residencia retirados, expirados e invalidados.
- Los Estados miembros deberían tener en cuenta las anteriores condenas por delitos graves dictadas en la Unión Europea cuando adopten decisiones en materia de retorno.

[18] Artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre retorno.
[19] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo - Quinto informe sobre los progresos realizados hacia una Unión de Seguridad genuina y efectiva, COM(2017) 203 final.

## I.4 - Potenciar el retorno y apoyar la reintegración

La Directiva sobre retorno deja claro que, **a escala de la UE, el retorno voluntario es preferible al retorno forzoso**, si no se distorsiona la finalidad del procedimiento de retorno. Las ayudas al retorno voluntario asistido y la reintegración incluyen, por lo general, incentivos al retorno.

Es esencial **seguir avanzando en la mejora de la difusión de información sobre el retorno voluntario** a los migrantes irregulares para garantizar que tengan acceso a una información exacta, aunque lo más probable es que prefieran fuentes informales de información de sus propias comunidades, pero también cuando se nieguen a someterse a una medida de retorno o desconfíen de los servicios de inmigración.

Los países de origen se enfrentan cada vez más a situaciones en las que los migrantes irregulares que vuelven a ellos han recibido diferentes niveles de ayudas a la reintegración (efectivo o contribuciones en especie) según el Estado miembro que haya procedido al retorno. Esta circunstancia puede provocar que los países de origen favorezcan únicamente los retornos procedentes de los Estados miembros que ofrecen las ayudas a la reintegración más generosas, o incluso que los migrantes irregulares busquen en la Unión Europea las ayudas al retorno voluntario asistido que más les convengan, el llamado «retorno de conveniencia». Es esencial, por tanto, en aras de la mejora de las tasas de retorno, que **las ayudas a la reintegración, y en general las prácticas de incentivo el retorno, sean coherentes entre todos los Estados miembros**. En esta línea, la Comisión apoyará a los Estados miembros por medio del Grupo de expertos de retorno adscrito a la Red Europea de Migración.

Los migrantes irregulares son más propensos a aceptar ayudas al retorno voluntario si saben que la única otra posibilidad consisten en el **retorno forzoso, pues su permanencia irregular no sería ya una opción factible**.

La eficacia de los programas de retorno voluntario asistido y de reintegración, así como de las medidas de acompañamiento requiere normas comunes. Todos los Estados miembros deberían aplicar las **directrices sobre la utilización de los programas de retorno voluntario asistido y de reintegración**, que son de carácter no vinculante y fueron aprobadas por el Consejo el 9 de junio de 2016 con el fin de mejorar la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros.

Es preciso reforzar las capacidades y la pericia a nivel de los Estados miembros para elaborar y gestionar proyectos y programas relacionados con el retorno. Se fomentarán, por tanto, las **acciones desarrolladas conjuntamente con los Estados miembros que redunden en beneficio de la Unión Europea en su conjunto**. En el marco de estos proyectos se llevarán a cabo actividades relacionadas con el retorno, en particular medidas para todos los tipos de asistencia previa al retorno, la creación de capacidades y la reintegración, para reforzar la eficacia de los retornos. Estos proyectos estarán vinculados a iniciativas existentes en el marco del Enfoque Integrado de Gestión de Retornos y operarán por medio de la plataforma de la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos.

***Próximos pasos***

- Con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros deberían garantizar un enfoque coherente de la asistencia a la reintegración y prácticas generales de incentivo al retorno.
- Los Estados miembros deberían participar activamente en los programas conjuntos para todos los tipos de asistencia previa al retorno.

## I.5 - Trabajar de forma concertada

***Una mejor cooperación en materia del retorno***

Es necesario que los Estados miembros mejoren y refuercen sus capacidades en materia de retorno a fin de garantizar **un enfoque y una gestión más integrados y coordinados de los retornos**, como se indica en la Recomendación. De esta manera, se facilitaría un mejor intercambio de información, un planteamiento multidisciplinar y una racionalización de todas las cuestiones relacionadas con el retorno. Los Estados miembros pueden recurrir a sus programas nacionales financiados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración para apoyar estas capacidades reforzadas a fin de mejorar la planificación, la coordinación y el seguimiento entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y los servicios de inmigración y coordinar las acciones con las autoridades judiciales, las autoridades responsables de centros de detención, los sistemas de tutela y los servicios médicos y sociales, a fin de asegurar respuestas rápidas y adecuadas en los casos en que se requiera una intervención pluridisciplinar.

La Comisión, por su parte, velará, en el marco del Enfoque Integrado de Gestión de Retornos, por mejorar la coordinación y el seguimiento con los homólogos nacionales a nivel de la Unión Europea que utilicen como plataforma el Grupo de expertos de retorno adscrito a la Red Europea de Migración (GER-REM) y las reuniones de los puntos de contacto directo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

En el Plan de Acción en materia de retorno de 2015 se anunció la creación, por parte de la Comisión, de una **red de puntos de contacto de los Estados miembros sobre la retirada de permisos de residencia** que aún no se ha materializado. Los Estados miembros ya tienen la posibilidad de consignar en el SIS todos los permisos de residencia retirados, expirados o invalidados, lo que permite a los agentes sobre el terreno verificar la situación jurídica del titular de un permiso de residencia.

***Próximos pasos***

- La Comisión y los Estados miembros deberían reforzar aún más la coordinación en el marco del Enfoque Integrado de Gestión de Retornos.
- La Comisión creará en 2017 una red de puntos de contacto de los Estados miembros sobre la retirada de los permisos de residencia.

***Aplicación Integrada de Gestión de Retornos (AIGR)***

La Aplicación Integrada de Gestión de Retornos es un **sistema de intercambio de información restringida destinado a los expertos de los Estados miembros** que facilita ya la planificación, organización y ejecución de las actividades de retorno y de readmisión llevadas a cabo por los Estados miembros con el objetivo de incrementar las tasas de retorno. Ofrece asimismo información sobre los siguientes aspectos: mejores prácticas y directrices por tercer país, legislación, programas de retorno, datos sobre las operaciones de retorno y estadísticas.

El sistema se ha implantado en todos los Estados miembros, así como en Noruega y Suiza. La información que facilita permite igualmente a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas asumir un papel más proactivo en la planificación de las operaciones de retorno conjuntas y preparar mejor las operaciones de retorno.

Ya está previsto seguir desarrollando la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos a fin de **mejorar la recogida de datos sobre las operaciones de retorno y la readmisión**. La Comisión está elaborando herramientas informáticas específicas dentro de la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos, de modo que esta información se ponga a disposición de los Estados miembros y de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas por un solo canal. De esta forma se podrá racionalizar la recogida de datos en lo que respecta a la EASO y a Eurostat y se reducirá la carga administrativa inducida por múltiples solicitudes de datos. Los datos se recogerán con una frecuencia mensual. La Comisión y los Estados miembros tendrán acceso a estos datos de manera restringida. Se facilitará aún más este proceso una vez entre en vigor el Sistema de Información de Schengen revisado. La información en tiempo real sobre la adopción y el cumplimiento de las decisiones de retorno se pondrá a disposición de la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos.

Además, habrá que poner a punto, para los Estados miembros en que aún no exista, un sistema informático autónomo para tramitar los casos de retorno a nivel nacional. Ello permitirá una gestión normalizada más eficiente y una visión de conjunto de los retornados en aplicación de los procedimientos decisorios nacionales.

A fin de facilitar la cooperación con los terceros países, serán necesarios datos individuales relativos a la persona objeto de retorno, como los datos de identificación y los documentos justificativos. Estos datos deben transmitirse de manera segurizada a los gobiernos de terceros países para que estos confirmen la nacionalidad del retornado y expidan los documentos de viaje necesarios. Para asegurar la eficacia de este trámite, es necesario dotar a la plataforma de la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos de una **interfaz informática única de gestión de los casos de readmisión**, sin que los terceros países tengan acceso a la misma y sin que los Estados miembros tengan acceso a los sistemas de los terceros países.

Estas novedades son financiadas por la Comisión en el marco del programa de trabajo plurianual 2017-2018 de la Red Europea de Migración.

***Próximos pasos***

- Los Estados miembros deberían facilitar cada mes los datos solicitados relativos al retorno en la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos.
- La Comisión pondrá a disposición, por una parte, un sistema informático autónomo para tramitar los casos de retorno a nivel nacional y, por otra, su interfaz común correspondiente en la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos.
- La Comisión pondrá a punto una interfaz informática única para la gestión de los casos de readmisión destinada a la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos.
- La Comisión apoyará el desarrollo, en el marco de la arquitectura informática de la Aplicación Integrada de Gestión de Retornos, de las capacidades de coordinación de los Estados miembros en materia de retorno.

***Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas***

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es parte integrante de los esfuerzos de la Unión Europea para crear un marco operativo que haga más eficaz el sistema de retorno de la Unión Europea. El nuevo Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas estableció el retorno de los migrantes irregulares como un ámbito de trabajo prioritario para la Agencia, lo que le permite ampliar considerablemente el apoyo que presta a los Estados miembros y llevar a cabo nuevas actividades en este campo. Los avances registrados por la Agencia en la puesta en práctica de su nuevo mandato y de las acciones contempladas en el presente Plan de Acción renovado serán objeto de seguimiento en los informes de la Comisión sobre la entrada en funcionamiento de la Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La ampliación del mandato de la Agencia le permite prestar una asistencia global en materia de retorno. Cubre la partida voluntaria y el retorno forzoso y habilita a la Agencia para organizar operaciones de retorno (desde uno o varios Estados miembros) y para trabajar con terceros países en la mejora de sus capacidades para cooperar con los Estados miembros durante las operaciones de retorno. La Agencia debe ejercer plenamente este mandato estableciendo, ya desde este año, nuevas modalidades de apoyo a los Estados miembros.

El cometido de la Agencia en las actividades de retorno a nivel europeo empieza con las denominadas actividades previas al retorno, que es preciso seguir potenciando, en particular en lo que concierne a la identificación de los migrantes irregulares y a la expedición por los terceros países de documentos de viaje para su retorno. Deberían organizarse más misiones de identificación desde los terceros países clave en las que las autoridades participantes expidan documentos de viaje durante las mismas o inmediatamente después de finalizadas. La Agencia también debería identificar y poner a punto otras herramientas que permitan la rápida identificación y redocumentación de los migrantes irregulares por parte de los terceros países.

Actualmente existe poca información sobre los principales riesgos y problemas operativos a los que se enfrentan los Estados miembros en materia de retorno y sobre la manera en que la Agencia podría ayudar a las autoridades nacionales a afrontarlos. Una vez que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas concluya el inventario de las capacidades y necesidades de los Estados miembros, debería elaborar planes de intervención específicos a medida. Estos planes indicarán claramente el tipo de conocimientos técnicos que necesita cada Estado miembro y la forma en que la Agencia puede prestar ayuda a los proyectos piloto y a su puesta en marcha.

Convendría recurrir más a menudo a las «operaciones de retorno de recogida», mediante las cuales las autoridades de los terceros países ejecutan los retornos de sus propios nacionales desde la Unión Europea de conformidad con las disposiciones del Reglamento de la Agencia de la Guardia de Fronteras y Costas. Estas operaciones tienen potencial para multiplicar la capacidad de retorno de Europa de forma poco costosa, por lo que la Agencia debería invertir más en el apoyo a la capacidad de los terceros países para participar en tales operaciones, en particular organizando actividades de formación especializadas. Las modalidades de las operaciones de retorno conjuntas coordinadas deberían llevarse a cabo en consonancia con la «Guía para las operaciones de retorno conjuntas por vía aérea coordinadas por Frontex», de 12 de mayo de 2016.

Cabe destacar, por último, la necesidad urgente de que la Agencia instaure un mecanismo para ayudar a los Estados miembros a ejecutar los retornos mediante vuelos comerciales financiando los retornos voluntarios y los retornos forzosos organizados por los Estados miembros por esta vía. Además, la Agencia debería negociar acuerdos marco con las compañías aéreas, a los que podrían recurrir cuando fuera necesario las autoridades nacionales competentes en materia de retorno y que fijarían las condiciones generales de utilización de vuelos comerciales (por ejemplo, el número de retornados y de escoltas a bordo) y garantizarían que un número de asientos pudiera estar rápidamente disponible a bordo de los vuelos hacia destinos de retorno clave.

Para hacer frente a la carga de trabajo adicional que implican estas actividades y responder plenamente a las expectativas relacionadas con su nuevo mandato, la Agencia debería tomar medidas inmediatas para garantizar que se cubran los puestos vacantes y que se utiliza íntegramente la dotación asignada a las actividades de retorno.

***Próximos pasos***

En 2017, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas debería:
- incrementar el personal de su unidad de apoyo al retorno, a más tardar en junio;
- instaurar un mecanismo de vuelos comerciales, a más tardar en junio;
- intensificar la asistencia previa al retorno organizando misiones de identificación, a más tardar en junio;
- ultimar el inventario de las capacidades de los Estados miembros y de las necesidades en materia de retorno, a más tardar en junio;
- intensificar la formación impartida a las autoridades de terceros países que participen en operaciones de retorno de recogida, a más tardar en octubre;
- utilizar íntegramente la dotación financiera antes de que finalice el año.

**I.6 -Financiación de las operaciones de retorno y readmisión por parte de la Unión Europea**

La Comisión aporta una ayuda financiera sustancial para apoyar a los Estados miembros en la ejecución de retornos efectivos de conformidad con la Directiva sobre retorno, así como para respaldar la cooperación práctica y el intercambio de mejores prácticas en el ámbito del retorno y la readmisión. El principal instrumento de financiación de la UE para apoyar a los Estados miembros en este sentido es el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

Los Estados miembros han asignado unos 806 millones EUR a actividades relacionadas con el retorno y la reintegración mediante sus programas nacionales financiados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración para el período 2014-2020. Estos recursos sirven para apoyar, en particular, los esfuerzos nacionales que cada Estado miembro realiza en materia de retorno, así como iniciativas europeas conjuntas específicas en el ámbito del retorno y la reintegración, en particular, la Red Europea de Instrumentos de Reintegración (ERIN), el Enfoque Europeo Integrado del Retorno a Terceros Países (EURINT) y la Red de Funcionarios de Enlace Europeos para el Retorno (EURLO).

Además, desde 2014 se ha concedido ayuda de emergencia por un total de 6,2 millones EUR para responder a las necesidades urgentes en materia de retorno, como el retorno voluntario asistido. Otras acciones relacionadas con el retorno y la readmisión han sido financiadas en el marco de acciones de la Unión apoyadas por el Fondo de Asilo, Migración e Integración, entre ellas el Instrumento de Desarrollo de la Capacidad de Readmisión, que ha recibido una contribución de 12 millones EUR de dicho Fondo para 2015-2016.

***Próximos pasos***

En 2017, la Comisión:
- pondrá a disposición de los Estados miembros 200 millones EUR complementarios para acciones relacionadas con el retorno mediante sus programas nacionales apoyados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Gracias a esta dotación, se mejorará la capacidad operativa de los Estados miembros en materia de asistencia previa al retorno, creación de capacidades, reintegración, etc., con el fin de aumentar el número de retornos;
- aumentará la dotación presupuestaria para reforzar la cooperación entre la UE y sus países socios en el ámbito de la readmisión en el marco del Instrumento de Desarrollo de la Capacidad de Readmisión.

## II - Superar las dificultades en materia de readmisión

Según lo anunciado en el Plan de Acción en materia de retorno de 2015, la Unión Europea ha redoblado considerablemente su compromiso con los principales países de origen, tanto en África como en Asia. Aunque algunos países de origen cooperan en la readmisión de sus nacionales, cumpliendo así la obligación que les incumbe con arreglo al Derecho internacional (y, para los países ACP, en virtud también del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú), muchos otros no cooperan de manera satisfactoria. En concreto, los Estados miembros afirman tener dificultades para obtener de los terceros países los documentos provisionales de viaje o, como alternativa, para recurrir al documento de viaje europeo, incluso cuando la identidad y la nacionalidad del interesado están bien establecidas.

Gracias a las reuniones periódicas del Comité Mixto de Readmisión y a proyectos específicos, los trabajos intensivos consagrados a la **puesta en práctica de los diecisiete acuerdos de**

**readmisión existentes** han contribuido a la supresión de algunos de los obstáculos a la readmisión, mejorando al mismo tiempo las prácticas y la comunicación entre las autoridades competentes. Sin embargo, algunos países aún no respetan plenamente las disposiciones de estos acuerdos.

La Comisión ha avanzado en la **negociación de nuevos acuerdos de readmisión**. Las negociaciones con Bielorrusia están ya prácticamente concluidas y se han abierto nuevas negociaciones con Nigeria, Túnez y Jordania, paralelamente a las entabladas sobre la facilitación de la expedición de visados. Por otra parte, las negociaciones con Marruecos, abiertas en 2003, están paralizadas y no se han entablado negociaciones con Argelia, pese a la existencia de un mandato de negociación que se remonta a 2002.

En lo que respecta a los países con los que no se ha podido alcanzar un acuerdo de readmisión formal, la Comisión centró sus esfuerzos en **la mejora de la cooperación práctica,** mediante herramientas e instrumentos operativos, como los procedimientos operativos normalizados.

En consonancia con lo acordado en una serie de **diálogos de alto nivel**, la cooperación en materia de obligaciones de readmisión forma ahora parte integrante del diálogo político renovado de la Unión Europea con terceros países. El Plan de Acción también anunció que la asistencia y las políticas de la Unión Europea deberían servir de incentivos para estimular la voluntad de cooperación de los países socios y, de esta forma, **reforzar el efecto multiplicador de la Unión Europea en materia de readmisión**. Esta declaración de intenciones se ha traducido en el planteamiento fundado en un Marco de Asociación propuesto en junio de 2016[20], que tiene por objeto llevar a buen término la gestión conjunta de la migración con los países de origen y de tránsito, haciendo especial hincapié, en un primer momento, en Etiopía, Senegal, Mali, Nigeria y Níger.

La puesta en práctica y los resultados del **Marco de Asociación** se exponen con más detalle en los tres informes específicos publicados en octubre de 2016, diciembre de 2016 y 1 de marzo de 2017[21]. El diálogo con los terceros países en el Marco de Asociación y la utilización de todos los instrumentos y políticas disponibles[22] favorecerán una mejor cooperación con vistas a la identificación, redocumentación y readmisión de sus nacionales. En general, convendría utilizar enfoques a medida para determinar todos los intereses, incentivos y efectos multiplicadores en juego con cada país socio a fin de alcanzar los objetivos fijados y honrar los compromisos asumidos y de modo que la UE y los Estados miembros interesados puedan ofrecer medidas de apoyo específicas—como la reintegración efectiva de los retornados— al país socio de que se trate, al objeto de garantizar una mejor gestión de la migración, y, en ese contexto, de mejorar la cooperación en materia de retorno y readmisión. La UE y los Estados miembros tendrán que emplear su efecto multiplicador colectivo de manera coordinada y eficaz para lograr este resultado.

***Próximos pasos***

[20] Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, COM(2016) 385 final de 7 de junio de 2016.
[21] COM(2016) 700 final de 18.10.2016 y COM(2016) 960 final de 14 de diciembre de12.2016.
[22] De conformidad con los principios humanitarios, no se puede supeditar a condiciones la ayuda humanitaria basada en las necesidades.

La Comisión tiene la intención de:
- supervisar y resolver las cuestiones pendientes relacionadas con la puesta en práctica de los acuerdos de readmisión;
- trabajar en pos de la rápida conclusión de las negociaciones de acuerdos de readmisión con Nigeria, Túnez y Jordania, esforzándose al mismo tiempo para llegar a un compromiso con Marruecos y Argelia;
- redoblar, junto con los Estados miembros, los esfuerzos encaminados a mejorar la cooperación práctica, acordando con los terceros países los procedimientos de readmisión, las vías de comunicación y el reparto de tareas, al tiempo que se garantiza el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

La Unión Europea y sus Estados miembros aprovecharán, dentro del Marco de Asociación, su efecto multiplicador colectivo de manera coordinada y eficaz para acordar con los terceros países planteamientos a medida a fin de gestionar conjuntamente la migración y mejorar la cooperación en materia de retorno y readmisión.

## Conclusión

Junto con la Recomendación destinada a lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva sobre retorno, el presente Plan de Acción renovado contiene una serie de medidas específicas para permitir a los Estados miembros y a la Unión Europea **mejorar sustancialmente las tasas de retorno**. Al mismo tiempo, envía un mensaje claro a los migrantes que no tienen derecho a permanecer en la Unión Europea: es mejor que no emprendan el peligroso viaje que les llevaría irregularmente a Europa. El Plan también ayudará a desbaratar el modelo de negocio del tráfico ilícito de migrantes.

Las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros han de aplicar las normas y procedimientos establecidos en la Directiva sobre retorno de forma más eficaz y directa al ejecutar los retornos, en el pleno respeto de los derechos fundamentales y de las garantías para un retorno digno en consonancia con la Recomendación.

La Comisión, por su parte y con el apoyo de las agencias pertinentes de la Unión Europea, pondrá en marcha las **medidas de apoyo operativo contempladas en el presente Plan de Acción renovado** a fin de reforzar las capacidades de los Estados miembros y de ayudarles en la puesta en práctica del sistema de retorno de la Unión Europea.

Por otra parte, la Comisión, respaldada por el SEAE, intensificará los esfuerzos encaminados a la conclusión de acuerdos de readmisión y mejorará la cooperación con los terceros países en materia de readmisión, haciendo uso colectivo del efecto multiplicador de manera coordinada y eficaz, en el contexto del Marco de Asociación en materia de migración.

La Comisión evaluará los avances registrados e informará sobre de la puesta en práctica de la Recomendación y del Plan de Acción renovado a más tardar en diciembre de 2017.