

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — La Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración»**

[COM(2021) 120 final]

(2021/C 517/13)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/1/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La Estrategia de retorno voluntario y reintegración sostenible pretende establecer un enfoque compartido en el diseño, desarrollo y ejecución de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés) promovidos por los Estados miembros, definiendo objetivos comunes y promoviendo la coherencia entre los programas nacionales y entre estos y la Unión Europea. La Estrategia también busca fomentar y establecer herramientas comunes y mejorar la cooperación entre Estados miembros en estos ámbitos.

1.2. Hasta la fecha, la existencia de una gran pluralidad de instrumentos y enfoques en materia de retorno voluntario y reintegración ha supuesto una amalgama de iniciativas, programas y proyectos que muchas veces carecen de marcos comunes de referencia, lo que dificulta su evaluación, pero también su aplicación eficaz. El objetivo de esta Estrategia es avanzar en la armonización de estos marcos referenciales y fomentar la cooperación de los países europeos en el desarrollo de los programas de AVRR.

1.3. El CESE da la bienvenida a la Estrategia en tanto que instrumento de gestión que busca mejorar la coordinación y los objetivos compartidos de los Estados miembros en gobernanza migratoria. El CESE comparte la lógica de la Comisión de avanzar en la revisión y armonización de los instrumentos, en la recogida de datos y en los mecanismos de asesoramiento de las personas implicadas, para superar la fragmentación de enfoques; reducir los costes del retorno; o mejorar las dotaciones financieras de estos programas, entre otros retos existentes.

1.4. Pero, como en anteriores ocasiones, el CESE lamenta que las medidas para avanzar en vías regulares de entrada, que son las que afectan a la mayoría de la población extranjera residente en la Unión Europea, se desarrollen más tarde y de modo más limitado que las propuestas destinadas a resolver cuestiones vinculadas con la irregularidad. Es imprescindible una mirada integral a la movilidad para ofrecer alternativas que vayan más allá del control de fronteras y el retorno.

1.5. El CESE hace hincapié en que la mayoría de los retornos no funcionan correctamente por la falta de participación de los países de origen, y también por la participación renuente de las personas en situación irregular. En este sentido, y aun valorando positivamente los esfuerzos de la Comisión, no puede más que dudar sobre la efectividad de algunas de las propuestas expuestas, como la figura del retorno patrocinado.

1.6. El CESE también está preocupado por el futuro papel de Frontex, especialmente ante la publicación del informe del Parlamento Europeo sobre la vulneración de derechos por parte de esta agencia europea <sup>(1)</sup>. Para el CESE, es imprescindible exigir el establecimiento de mecanismos ágiles y efectivos de fiscalización y control efectivo (*accountability*) de la actividad de Frontex, así como de la adecuación de su actividad al respeto de los derechos humanos.

1.7. El CESE apoya una mejor coordinación entre todas las partes interesadas, así como las mejoras previstas para fortalecer la solidaridad entre Estados miembros y la cooperación con terceros países. También los esfuerzos por mejorar el asesoramiento y orientación en materia de retorno, y la participación de la sociedad civil en las acciones de retorno y especialmente de reintegración sostenible. De igual modo, valora positivamente los esfuerzos para mejorar la disponibilidad de recursos y la recogida de datos, así como el intercambio de buenas prácticas en estas materias.

1.8. El CESE muestra su preocupación por el objetivo referido de aumentar los retornos voluntarios rápidos desde las fronteras exteriores, por la carencia de garantías que puedan significar. Y especialmente le preocupa que se puedan convertir en un eufemismo para hablar de expulsiones o para compensar económicamente a los países de destino que reciban a estas personas retornadas, sin tener en suficiente consideración ni sus deseos ni, más preocupante aún, sus derechos. El CESE alerta, además, de la incongruencia de ofrecer incentivos en programas que impliquen la existencia de personas en situación irregular, puesto que ello puede desincentivar cualquier intento de los países de origen de reducir estos flujos.

1.9. En este sentido, el CESE sigue considerando una debilidad estratégica de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea su casi exclusiva dedicación a la lucha contra la irregularidad, sea en frontera o a través de los retornos voluntarios y forzados. Para ello, emplaza de nuevo a la Comisión a revisar su marco de referencia, y trabajar efectivamente con el objetivo de dotar de una mirada integral a la política de inmigración y asilo, que promueva una movilidad ordenada, regular y segura.

## 2. Contexto

2.1. Facilitar el retorno voluntario es un objetivo estratégico de la política migratoria de la Unión Europea, desde la Directiva de Retorno aprobada en 2018, y tal y como recoge el nuevo Pacto de Migración y Asilo.

2.2. El retorno voluntario se entiende como el instrumento que permite el retorno de las personas migrantes que se encuentran irregularmente en territorio de la UE a sus países de origen. Se entiende que este instrumento permite la voluntariedad de la decisión de las personas migrantes, facilita la readmisión en origen y permite una mejor reintegración en la sociedad de acogida que los procedimientos de retorno forzado. De las 491 195 personas nacionales de terceros países en situación irregular a las que se ordenó retornar en 2019, 142 320 retornaron efectivamente a un tercer país.

2.3. El objetivo de la Estrategia es establecer un enfoque compartido en el diseño, desarrollo y ejecución de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés) promovidos por los Estados miembros, definiendo objetivos comunes y promoviendo la coherencia entre los programas nacionales y entre estos y la Unión Europea. Fomentar y establecer herramientas comunes y mejorar la cooperación entre Estados miembros es también objetivo de la Estrategia.

2.4. El propósito de la asistencia para el retorno y la reintegración es ayudar a los migrantes en situación irregular a regresar voluntariamente y comenzar una vida independiente en su país de origen, reduciendo así el riesgo de reinmigración irregular. La asistencia para el regreso puede incluir, por ejemplo, asesoramiento previo a la partida, apoyo psicosocial y asistencia para organizar el viaje, ayuda para satisfacer las necesidades médicas inmediatas y/o apoyo financiero para facilitar el regreso y estabilizar la vida a su llegada. La asistencia para la reintegración tiene como objetivo ayudar a la persona a reintegrarse con éxito en la sociedad y puede incluir asistencia y asesoramiento inmediatos después de la llegada, apoyo para encontrar o crear actividades generadoras de ingresos para el repatriado, así como actividades con las comunidades locales.

2.5. La UE financia directamente o a través de los programas de los Estados miembros un importante número de acciones vinculadas al retorno voluntario y la reintegración. Entre 2014 y 2018 se financiaron cerca de 60 programas de AVRR a través de los fondos FAMI, y también se han financiado iniciativas similares a través del Fondo de Desarrollo

---

<sup>(1)</sup> Véase el *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, del 14 de julio de 2021. En [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

Europeo e instrumentos como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)). Por otro lado, son muchos los Estados miembros que disponen de sus propios programas de AVRR.

2.6. La existencia de tal pluralidad de instrumentos ha supuesto una amalgama de iniciativas, programas y proyectos que muchas veces carecen de marcos comunes de referencia, lo que dificulta su evaluación, pero también su aplicación eficaz. El objetivo de esta Estrategia es avanzar en la armonización de estos marcos referenciales y fomentar la cooperación de los países europeos en el desarrollo de los programas de AVRR.

2.7. La Estrategia presentada por la Comisión identifica los siguientes objetivos: 1) aumentar la aceptación de los retornos voluntarios entre las personas migrantes y su participación en el número total de retornos; 2) crear una vía adicional para la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros, contribuyendo al patrocinio de retorno; 3) mejorar la eficiencia de la asistencia individual y comunitaria, reduciendo las deficiencias y duplicaciones y aumentando las sinergias con otros donantes y con terceros países, incluso mediante una mejor protección de las personas migrantes vulnerables; 4) dar forma a las acciones de retorno y reintegración sostenibles para tener en cuenta y responder a las necesidades del individuo; 5) fomentar la sostenibilidad de los retornos y reducir la reinmigración irregular, incluso mediante el apoyo a las comunidades de acogida; 6) mejorar la sostenibilidad de las acciones de reintegración a nivel individual y comunitario y su contribución a los planes de desarrollo de terceros países, incluso mediante vínculos con otras actividades financiadas para el desarrollo a nivel nacional o comunitario; 7) incrementar las capacidades y la implicación de terceros países en relación con los procesos de retorno, readmisión y reintegración; 8) vincular los objetivos anteriores en un enfoque basado en los derechos y centrado en las personas migrantes.

2.8. El retorno voluntario ofrece a las personas retornadas oportunidades reales y tiene en cuenta sus necesidades, expectativas y perspectivas tras su regreso. Puede contar, además, en el marco de la cooperación con terceros países, con la participación de los países de retorno. Por su parte, la reintegración es clave para la eficiencia y credibilidad de los programas de retorno, en cuanto supone el desarrollo de herramientas para ayudar a las personas migrantes a superar las dificultades socioeconómicas y psicosociales a las que se enfrentan cuando regresan a su comunidad y hacer que su retorno sea más sostenible. La reintegración debe diseñarse con la participación de las autoridades nacionales y locales, las comunidades locales de acogida y la sociedad civil para ayudar a ofrecer perspectivas de futuro tangibles a la persona retornada y a su comunidad local.

2.9. Para apoyar a las partes interesadas en la aplicación, la Estrategia propondrá modalidades operativas concretas para lograr los objetivos anteriores y un conjunto de herramientas que van desde soluciones de TI para cerrar brechas de información y facilitar la gestión de datos hasta orientación centrada en la gestión de proyectos, programación de desarrollo y creación de capacidad.

2.10. La Estrategia ha sido fruto de un proceso de participación abierto, en el que han participado distintos actores clave, así como las autoridades nacionales responsables de los programas de AVRR, entidades que participan en proyectos de retorno, redes de servicios, etc.

### **3. Observaciones a la presentación de la Estrategia sobre retorno voluntario y reintegración**

3.1. El CESE da la bienvenida a la Estrategia europea sobre retorno voluntario y reintegración, en tanto que instrumento de gestión que busca mejorar la coordinación y los objetivos compartidos de los Estados miembros en gobernanza migratoria.

3.2. El CESE entiende que en la revisión de un instrumento como el retorno voluntario y la reintegración caben mejoras como las que apunta la Comisión en su Comunicación. Superar la fragmentación de enfoques; reducir los costes del retorno; mejorar la recogida de información; mejorar el sistema de asesoramiento para las personas retornadas; mejorar la coordinación entre las partes implicadas; apoyar la sostenibilidad de los proyectos de retorno voluntario y de reintegración; o mejorar las dotaciones financieras de estos programas son cuestiones que el CESE considera necesarias para mejorar la eficiencia de estos instrumentos. También se considera imprescindible mejorar la recogida de datos y la identificación de buenas prácticas para compartir las lecciones aprendidas.

3.3. Pero, como en anteriores ocasiones (Dictamen SOC/649 <sup>(2)</sup>), el CESE lamenta que las medidas para avanzar en vías regulares de entrada, que son las que afectan a la mayoría de la población extranjera residente en la Unión Europea, se desarrollen más tarde y de modo más limitado que las propuestas destinadas a resolver cuestiones vinculadas con la irregularidad. Se recuerda que es imprescindible una mirada integral a la movilidad para ofrecer alternativas que vayan más allá del control de fronteras y el retorno.

---

<sup>(2)</sup> DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.4. El CESE es consciente de las dificultades del retorno efectivo en la mayoría de Estados miembros, así como de la voluntad de la Comisión de avanzar en un sistema común europeo y efectivo de retornos. Aun así, el CESE quiere recordar que la mayoría de los retornos no funcionan correctamente por la falta de participación de los países de origen, y también por la participación renuente de las personas en situación irregular. Un retorno voluntario para evitar una expulsión forzosa no puede entenderse como una acción libre de condicionantes.

3.5. El CESE expresa de nuevo sus dudas sobre la figura del retorno patrocinado, puesto que no quedan claros los incentivos de los Estados miembros para participar en este mecanismo, que sigue basándose en la solidaridad voluntaria.

3.6. El CESE reconoce los esfuerzos desarrollados por la Comisión en materia de retorno, tanto en el seguimiento de los programas nacionales como en las iniciativas financiadas por la propia UE. En este sentido, cabe destacar la Red Europea de Retorno y Reintegración, que facilita la cooperación entre las autoridades competentes en materia de migración. La Comisión tiene previsto que, a partir de 2022, Frontex asuma las actividades de esta red, lo que genera una gran preocupación en el CESE, dado el informe del grupo de trabajo del Parlamento Europeo sobre la vulneración de derechos por parte de esta agencia europea. Para el CESE, dicha previsión exige establecer mecanismos ágiles y eficaces de fiscalización y control efectivo (*accountability*) de la actividad de Frontex, así como de la adecuación de su actividad al respeto de los derechos humanos<sup>(3)</sup>. Es imprescindible poner énfasis en este punto, puesto que la protección de los derechos humanos es clave en todas las acciones de la Unión Europea, incluida la política migratoria, y también en los procesos de retorno y reintegración, y la fiscalización del papel de Frontex debe poder efectuarse (y corregirse si fuera necesario) en tiempo real.

3.7. Los programas de retorno y reintegración movilizan una importante colección de actores, prestadores de servicios, formaciones, intercambio de informaciones y recursos, tanto en los países de salida como en los de llegada. Este dinamismo se basa en la existencia de personas en situación irregular en el territorio europeo, y preocupa pensar que se pueda generar un espacio de negocio que sobreviva precisamente de la existencia necesaria de personas en situación irregular, lo que a su vez incide en fomentar esta vía de inmigración con expectativas de retorno (voluntario o forzoso).

#### 4. Algunas consideraciones complementarias sobre el enfoque de la Estrategia

4.1. El CESE sigue considerando una debilidad estratégica de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea su casi exclusiva dedicación a la lucha contra la irregularidad, sea en frontera o a través de los retornos voluntarios y forzados. Evitar la irregularidad requiere establecer mecanismos regulares, ágiles, seguros y eficaces de entrada, que además limiten las posibilidades de generar espacios de explotación económica basados en ella.

4.2. El CESE muestra su preocupación por el objetivo referido de aumentar los retornos voluntarios rápidos desde las fronteras exteriores, por la carencia de garantías que puedan significar. Si el proceso de retorno voluntario se entiende como una decisión madurada (por parte de la persona) en la que se incluyen actuaciones para la reintegración (en las que participan las administraciones de ambos países), no es comprensible apostar por este modelo en frontera. Se puede entender, si no, que retorno voluntario es un eufemismo para hablar de expulsiones o para compensar económicamente a los países de destino que reciben a estas personas retornadas, sin tener en suficiente consideración ni sus deseos ni, más preocupante aún, sus derechos.

4.3. Una coordinación eficaz entre todas las partes interesadas. El CESE no puede sino apoyar las mejoras en la coordinación entre las partes implicadas en una política pública. Preocupa, sin embargo, que se amplíe la red de agentes y partes interesadas que vean en el retorno voluntario una oportunidad de negocio, y no atiendan en condiciones las necesidades de las personas retornadas.

4.4. Mejorar la solidaridad y la cooperación. Las acciones de retorno y reintegración deben llevarse a cabo en un marco de cooperación y solidaridad entre los Estados miembros. Se trata de fortalecer los instrumentos de coordinación más allá de la contribución económica, apoyando también con conocimientos, compromiso y lecciones aprendidas. Además, todas las acciones deben basarse en el respeto y la colaboración con los terceros países donde se desarrollarán estas iniciativas, favoreciendo no solo la participación institucional, sino también la colaboración y contribución de la sociedad civil.

---

(3) 2. Véanse las recomendaciones incluidas en este sentido en el *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, del 14 de julio de 2021. En [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

4.5. La ayuda al retorno voluntario y la reintegración de migrantes a partir de terceros países y entre terceros países. En opinión del CESE, apostar por la colaboración con terceros países es clave para la gobernanza migratoria. Centrar esta cooperación en instrumentos que vinculen la existencia de recursos con la irregularidad no parece la manera más acertada de desincentivar la misma.

4.6. Un asesoramiento y una orientación eficaces en materia de retorno. Mejorar la información que se proporciona a las personas migrantes en todo el proceso es clave, entendiendo que, hasta en un proceso de expulsión, los derechos de las personas son inalienables y deben garantizarse. Precisamente por ello, y por la gran cantidad de actores que deben participar en un programa de retorno voluntario exitoso (en origen, en destino, diásporas, etc.), no pueden construirse como herramientas exprés y sin vincularse de manera clara a los proyectos de reintegración.

4.7. La garantía de la calidad de la ayuda. De nuevo, el CESE no puede dejar de coincidir con la importancia de dotar la ayuda al retorno voluntario de un amplio abanico de servicios y prestaciones que van desde el asesoramiento, apoyo médico y psicológico, y asistencia financiera, jurídica y logística para la realización de viajes. Por ello, de nuevo, no puede dejar de señalarse que los programas de AVRR no pueden entenderse como un instrumento de uso masivo y generalizado: el retorno voluntario de familias, por ejemplo, requiere de una especial atención para con los y las menores, distinta a otras situaciones de retorno. El papel de Frontex en la prestación y evaluación de algunos de estos servicios genera, hoy por hoy, preocupación.

4.8. El fomento de la sostenibilidad del apoyo a la reintegración y de la adhesión de los países socios. Este punto es clave no solo para el futuro de las personas retornadas, sino también para el objetivo de evitar la inmigración irregular. De nuevo, el CESE alerta de la incongruencia de ofrecer incentivos en programas que impliquen la existencia de personas en situación irregular, puesto que puede desincentivar cualquier intento de los países de origen de reducir estos flujos. Además, basar toda la eficacia de una política como el retorno voluntario en una realidad que depende de la voluntad de los terceros países puede derivar en una debilidad clave de la credibilidad y coherencia de la política migratoria europea.

4.9. La financiación del retorno voluntario y la reintegración. Es evidente que la UE es un actor clave en la financiación de los programas de AVRR en distintas facetas. Es imprescindible que la colaboración con terceros países en cualquier aspecto se atenga a la vinculación de estos terceros países al derecho público internacional, así como a la protección de los derechos humanos y las libertades individuales fundamentales. Cualquier espacio de colaboración con terceros países en el que se traten cuestiones vinculadas a los derechos humanos debería contar con el beneplácito del Parlamento Europeo. Convertir la cooperación en materia de retorno en un requisito para la acción exterior y la política de vecindad de la Unión Europea es, de manera contrafáctica, un mayor estímulo a la irregularidad que un mecanismo para reducir la misma.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

*La Presidenta*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Christa SCHWENG

---