



“Estrategias de fomento y programas de retorno asistido y reintegración de nacionales de terceros países”

Estudio elaborado por la

Red Europea de Migraciones

Marzo de 2011

En el presente informe de síntesis se resumen las principales conclusiones de los informes nacionales elaborados para el estudio de la Red Europea de Migraciones (EMN), sobre *Estrategias de fomento y programas de retorno asistido y reintegración de nacionales de terceros países*, por los Puntos de Contacto Nacional de 22 Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**).

Este estudio pretende clasificar las distintas modalidades de retorno asistido existentes en los Estados miembros de la UE, facilitando así un análisis comparativo y sentando una base para promover toda actuación política ulterior que pudiera emprenderse a escala nacional y comunitaria. Para ello describe, entre otras cosas, los diversos enfoques de los programas de retorno asistido de los Estados miembros, a fin de identificar las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y las posibles sinergias para seguir desarrollando y mejorando los programas de retorno asistido de la UE.

El informe de síntesis, así como los informes nacionales en los que se basa, pueden consultarse en <http://www.emn.europa.eu>. Algunos de los informes nacionales se encuentran disponibles, además de en inglés, en las lenguas de los Estados miembros.

ÍNDICE

Cuadros	4
Aviso legal	5
Nota explicativa	5
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1 Objetivo	11
1.2 Contexto político	13
1.3 Metodología.....	15
2. DEFINICIONES Y MODALIDADES DE RETORNO ASISTIDO	16
2.1 Definición de términos importantes utilizados en el estudio.....	17
2.2 Identificación y definición de diferentes modalidades de retorno asistido	18
2.3 Visión general de las diferentes modalidades de retorno asistido y las definiciones correspondientes	22
3. DATOS SOBRE EL RETORNO ASISTIDO	34
3.1 Visión general de los retornos asistidos	35
3.2 Desglose de los retornos asistidos por nacionalidad, edad y sexo	37
3.3 Comparación con los retornos forzosos	42
4. EL MARCO POLÍTICO, LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL	43
4.1 El marco político y legislativo de los Estados miembros.....	43
4.1.1 <i>El marco político</i>	43
4.1.2 <i>El marco legislativo</i>	45
4.2 La política y legislación europeas y su influencia en los Estados miembros.....	47
4.2.1 <i>Directiva 2001/40/CE del Consejo sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países</i>	48
4.2.2 <i>Directiva 2003/110/CE del Consejo sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación por vía aérea</i>	49
4.2.3 <i>Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países</i>	49
4.2.4 <i>Decisión 2004/573/CE del Consejo relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión</i>	50
4.2.5 <i>Decisión 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el periodo 2008-2013 como parte del Programa general "Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios" y la legislación por la que se desarrolla</i>	51
4.2.6 <i>Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular</i>	53
4.2.7 <i>Acuerdos de readmisión</i>	54
4.2.8 <i>La Convención Europea de Derechos Humanos y otras medidas pertinentes</i>	56

5. VISIÓN DE CONJUNTO DE LAS MEDIDAS DE RETORNO ASISTIDO.....	58
5.1 Función general de los gobiernos nacionales y sus socios de ejecución.....	58
5.2 Motivos y percepciones del retorno asistido	60
5.2.1 <i>Motivos por los que el gobierno y los socios de ejecución se muestran a favor del retorno asistido</i>	61
5.2.2 <i>Motivos por los que las personas migrantes se muestran a favor del retorno asistido</i>	61
5.2.3 <i>Percepciones del retorno</i>	62
5.3 Obstáculos para el retorno asistido.....	64
5.3.1 <i>Obstáculos políticos y organizativos</i>	65
5.3.2 <i>Obstáculos personales</i>	67
5.4 Organización de las medidas de retorno asistido	69
5.4.1 <i>Fase previa al retorno</i>	70
5.4.2 <i>Fase de transporte</i>	75
5.4.3 <i>Fase posterior al retorno</i>	76
6. REINTEGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL RETORNO	76
6.1 Medidas de reintegración	77
6.1.1 <i>Contribuciones financieras</i>	77
6.1.2 <i>Servicios de asesoramiento</i>	83
6.1.3 <i>Formación y desarrollo</i>	84
6.1.4 <i>Medidas de apoyo material</i>	86
6.2 Sostenibilidad	86
6.2.1 <i>Cooperación con socios de ejecución</i>	87
6.2.2 <i>Servicios de asesoramiento en el país de origen</i>	88
6.2.3 <i>Seguimiento y evaluación</i>	88
6.2.4 <i>Prohibiciones de reingreso</i>	91
7. MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS.....	92
7.1 Medidas de retorno asistido.....	92
7.1.1 <i>Garantía de claridad de las medidas de política</i>	92
7.1.2 <i>Circunstancias y consideraciones personales para participar en los programas de retorno asistido</i>	93
7.1.3 <i>Difusión de información sobre los programas de retorno asistido</i>	93
7.1.4 <i>Necesidades de asesoramiento</i>	94
7.1.5 <i>Necesidad de ofrecer incentivos diferenciados</i>	95
7.1.6 <i>Actividades de sensibilización y divulgación</i>	96
7.1.7 <i>Organización del retorno asistido dentro de los Estados miembros</i>	97
7.2 Medidas de reintegración	97
7.2.1 <i>Cooperación bilateral con terceros países</i>	98
7.2.2 <i>Medidas de sostenibilidad</i>	99
8. CONCLUSIONES	101
ANEXO: TERMINOLOGÍA NACIONAL SOBRE LAS MODALIDADES DE RETORNO ASISTIDO Y RETORNO FORZOSO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE	105

Cuadros

Cuadro 1: Diferentes modalidades de retorno asistido: Terminología, principales características y categorías de nacionales de terceros países a los que se aplican.	20
Cuadro 2: Visión general de las diferentes modalidades de retorno asistido y forzoso existentes en los Estados miembros	23
Cuadro 3: Número de nacionales de terceros países que recurren al retorno asistido (2004-2008)	36
Cuadro 4: Nacionalidades más destacadas que recurrieron al retorno asistido en el periodo 2004-2008 (por orden decreciente de número de participantes).....	37
Cuadro 5: Desglose por sexo y edad de los extranjeros retornados, por Estado miembro	39
Cuadro 6: Porcentaje de extranjeros retornados, por sexo (2004-2008).....	41
Cuadro 7: Visión general de los retornos forzosos de nacionales de la UE y de terceros países en los Estados miembros (2004 – 2008)	42
Cuadro 8: Visión general de la aplicación nacional de directivas y decisiones relacionadas con el retorno	47
Cuadro 9: Relación de los acuerdos de readmisión bilaterales concluidos hasta la fecha.....	55
Cuadro 10: Ayuda financiera proporcionada a los retornados en relación con las fases iniciales del retorno.....	79
Cuadro 11: Ayuda financiera proporcionada a los retornados para la reintegración tras su retorno	81

Aviso legal

Este informe ha sido elaborado por el proveedor de servicios de la EMN (GHK-COWI), en colaboración con la Comisión Europea y los 22 Puntos de Contacto Nacional (PCN) de la EMN que participaron en el estudio. El informe no refleja necesariamente las opiniones ni los puntos de vista del proveedor de servicios de la EMN (GHK-COWI), de la Comisión Europea o de los Puntos de Contacto Nacional de la EMN, que no se consideran vinculantes por sus conclusiones.

Nota explicativa

Los 22 Puntos de Contacto Nacional de la EMN que participaron en este estudio son los siguientes: **Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia.**

Los Estados miembros mencionados se designan con letra negrita cuando aparecen en el informe, y siempre que en él se haga mención de los “Estados miembros”, ha de entenderse que se refiere específicamente a ellos.

Los PCN de la EMN de otros Estados miembros, por razones varias, no pudieron participar en esta ocasión, pero lo hicieron en relación con otros informes de actividades de la EMN.

Resumen

Los Puntos de Contacto Nacional de la EMN de 22 Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y Suecia**) llevaron a cabo el estudio sobre *Estrategias de fomento y programas de retorno asistido y reintegración de nacionales de terceros países*.

El objetivo del estudio (Sección 1) es clasificar las distintas modalidades de retorno asistido existentes en los Estados miembros de la UE, facilitando así un análisis comparativo y sentando una base para promover toda actuación política ulterior que pudiera emprenderse a escala nacional y comunitaria. El estudio compara los diversos enfoques de los programas de retorno asistido de los Estados miembros, a fin de identificar las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y las posibles sinergias para seguir desarrollando y mejorando los programas de retorno asistido de la UE, y refleja la situación hasta mediados de 2010.

El estudio compara las diversas modalidades de retorno y las definiciones utilizadas (Sección 2), que se determinan fundamentalmente en función de si: el extranjero retornado posee un permiso válido o no (en este último caso, se encuentra en situación de residencia irregular en el Estado miembro); está sujeto a una resolución de expulsión o no, este último caso guarda relación con lo anterior; retorna por decisión libre y voluntaria; y/o el proceso de retorno es asistido. Puesto que el interés del estudio reside en la *asistencia* prestada a los nacionales de terceros países que retornan y se reintegran en un tercer país, primero se ofrece una visión general de las diferentes modalidades de *retorno asistido y no asistido (Cuadro 1: Diferentes modalidades de retorno asistido: Terminología, principales características y categorías de nacionales de terceros países a los que se aplican)*, a saber: el retorno voluntario asistido; la salida voluntaria asistida; el retorno forzoso asistido; el retorno voluntario de manera independiente (esto es, una modalidad de retorno no asistido) y la salida voluntaria de manera independiente (otra modalidad de retorno no asistido). Asimismo, se describen los principales elementos o características de cada modalidad de retorno asistido o no asistido y los grupos de nacionales de terceros países a los que se aplica. A continuación, se analizan las diferentes modalidades de retorno asistido previstas en las políticas y los programas de los Estados miembros, examinando si incorporan una o varias de las modalidades de retorno asistido antes expuestas y, en tal caso, qué conceptos utilizan para referirse a estas. Dado que se utiliza una gran variedad de términos y designaciones diferentes en toda la UE para referirse, por ejemplo, a la salida voluntaria asistida o al retorno voluntario asistido, al examinar los (diferentes tipos de) programas o proyectos de asistencia de los Estados miembros se ha utilizado el término más general “retorno asistido”, en lugar de los conceptos nacionales.

En relación con los datos sobre el retorno asistido (Sección 3), las tendencias generales en materia de retorno asistido registradas en 2004-2008 difieren en gran medida, con Estados miembros que muestran tendencias decrecientes (**Alemania, Estonia y Finlandia**), al alza (**Austria, Francia, Malta, Polonia y Suecia**), estables (**Hungría y la República Eslovaca**) o variables (**Bélgica, España, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y la República Checa**). En cuanto a **Eslovenia, Grecia, Italia y Letonia**, no pueden observarse tendencias definitivas. En general, las nacionalidades más destacadas que recurren al retorno asistido son las siguientes: brasileña, china, rusa, georgiana, iraquí, moldava, nigeriana, serbia y montenegrina, turca y ucraniana. En relación con los principales países de destino para el retorno asistido, influyen claramente factores tales como los vínculos históricos y culturales

entre el Estado miembro y los terceros países (por ejemplo, **España, Italia, Portugal y Reino Unido**), o el hecho de encontrarse en una de las fronteras exteriores de la UE (por ejemplo, **España, Grecia, Italia, Lituania y Polonia**). Con respecto al perfil de los extranjeros retornados, la mayoría de ellos están en edad de trabajar y son hombres (**Alemania, Austria, Irlanda, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca**). En **Estonia y Francia**, los extranjeros retornados son, en su mayoría, mujeres. Aunque el retorno forzoso ha registrado una tendencia decreciente en algunos Estados miembros, comparado con el retorno asistido, el retorno forzoso sigue siendo más frecuente en muchos Estados miembros (**Alemania, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Reino Unido y la República Eslovaca**).

Con respecto al marco político y legislativo en materia de retorno asistido ([Sección 4](#)), la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa y Suecia**) considera la política de retorno como un componente esencial de una política de asilo e inmigración eficaz. Los debates políticos nacionales relacionados con la política de retorno giran en torno a diversas cuestiones que difieren entre los Estados miembros, y que abarcan desde posibles medidas ulteriores en **Estonia, Grecia, Letonia y Lituania**, hasta el papel que desempeña el retorno asistido a la hora de garantizar una política migratoria eficaz en **Italia, los Países Bajos y Suecia**. En casi todos los Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**), el retorno asistido está regulado ([Sección 4.1](#)) en el contexto de un marco jurídico vigente. En general, el fundamento jurídico lo constituye uno de los siguientes tipos de leyes nacionales: *Ley sobre residencia de extranjeros* o *Ley de extranjería* (**España, Hungría, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**), *Ley de asilo* (**Austria, Hungría, Portugal, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca**), *Ley de inmigración* (**Italia y Reino Unido**) y *Ley de reemigración* (**los Países Bajos**). No existe ningún marco jurídico que regule el retorno asistido en **Alemania, Eslovenia, Estonia, Grecia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania ni Malta**.

Se dispone de poca información sobre si se ha aplicado y transpuesto, y de qué manera, la política y legislación europeas en materia de retorno, y sobre sus repercusiones en los Estados miembros ([Sección 4.2](#)). Aunque los Estados miembros financian (parte de) sus acciones en materia de retorno asistido a través del Fondo Europeo para el Retorno, pueden distinguirse dos enfoques diferentes. Por un lado, algunos Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**) que tienen marcos legislativos o programas de retorno asistido ya establecidos, recurren a programas financieros europeos para reforzar sus programas existentes, por ejemplo, en el desarrollo de campañas informativas, proyectos o actividades para una mejor integración y mejores relaciones diplomáticas. Por otro lado, los Estados miembros (**Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania y Malta**) en los que aún no se ha implantado el marco legislativo, o este es reciente, o en los que los programas de retorno son escasos o inexistentes, recurren a la financiación europea para establecer proyectos piloto. Dichos proyectos a menudo los establece y ejecuta la OIM en los Estados miembros, o bien estos cuentan con su colaboración en ese sentido, y se centran fundamentalmente en facilitar el retorno asistido mediante la mejora de las condiciones de retorno y un mayor asesoramiento antes del retorno. En cambio, se hace menos hincapié en las medidas de reintegración.

En la visión de conjunto de las medidas de retorno asistido ([Sección 5](#)) se aborda, en primer lugar, la función general que los gobiernos y socios de ejecución desempeñan en la organización y ejecución del programa de retorno asistido. En la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**), el gobierno y sus correspondientes órganos institucionales desempeñan una función esencial en la organización del retorno asistido. En **Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca**, la ejecución de la mayoría de los aspectos del retorno asistido se confió a un socio ejecutivo, principalmente a la OIM o a una ONG. **Francia** es el único Estado miembro en el que el gobierno ejecuta por sí solo las medidas de retorno asistido, por conducto de la Oficina francesa de inmigración e integración (OFII). Con respecto a los Estados miembros que recurren a socios de ejecución para los programas de retorno asistido, la OIM desempeña una función clave.

Se adujeron las siguientes percepciones y motivos a favor de los programas de retorno asistido ([Sección 5.2](#)): eficacia en función de los costes en comparación con el retorno forzoso (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia**); retorno en condiciones humanas y dignas (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**); y sostenibilidad (**Austria, Eslovenia, España, Italia, Lituania, Malta, la República Eslovaca y Suecia**), o una combinación de todo. **España, Italia, Lituania y Reino Unido** también destacaron que los programas de retorno asistido estrechaban las relaciones diplomáticas con los terceros países receptores. Se señaló que los motivos que habían llevado a las personas migrantes a acogerse a programas de retorno asistido eran una combinación de factores, entre los que se incluían la incapacidad para integrarse en el Estado miembro y “la pérdida de estatus legal”, factores sociales y logísticos (**Austria, España, Italia, Lituania, Malta y los Países Bajos**), las condiciones económicas (**Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos y Portugal**), la reagrupación familiar en el país de retorno (**Austria, España, Letonia, Lituania, los Países Bajos y Reino Unido**), la larga duración del procedimiento de asilo (**Lituania**), la voluntad de contribuir al desarrollo del país de origen y los cambios producidos en la situación del país de origen (**España**). En cuanto a los obstáculos para el retorno, estos eran la escasa financiación pública de las medidas de retorno asistido o las prioridades presupuestarias que limitaban la ampliación de los programas de retorno asistido (**Alemania, Irlanda, Lituania y Polonia**); la ausencia de cooperación entre los Estados miembros y los países de retorno (**Austria, Eslovenia, Italia, Malta, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**); y los rumores de una amnistía (**Bélgica, Italia, los Países Bajos y Reino Unido**). Además de estos obstáculos de nivel político y organizativo, también se constataron obstáculos personales que disuadían de participar en programas de retorno asistido. A este respecto, cabe citar el posible desprestigio (cultural y social) (**Alemania, Bélgica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, los Países Bajos, Reino Unido y Suecia**), el temor a que se les prohibiera la entrada en la UE (**Italia**) e inquietudes por la situación en el país de origen (**Alemania, Austria, España, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Reino Unido**).

Se evaluaron las medidas nacionales ([Sección 5.4](#)) en las diferentes fases del retorno asistido, esto es: la fase previa al retorno, la fase de transporte y la fase posterior al retorno. La organización de dichas medidas se considera fundamental para la satisfactoria ejecución del programa de retorno asistido, así como para la sostenibilidad de estos programas. En todos los

Estados miembros, *la fase previa al retorno* consiste en la difusión de información sobre el retorno y el asesoramiento al respecto, el suministro de información específica acerca del país de retorno, la prestación de asistencia sanitaria (documentación y examen médicos y atención sanitaria) y la prestación de asistencia al transporte (asistencia previa al retorno, dietas de viaje y ayudas a la reinstalación). Todos los Estados miembros facilitaron información sobre las medidas aplicadas durante *la fase de transporte*. Entre estas se incluyen el transporte (coordinación del traslado, asistencia durante el tránsito, servicios de acompañamiento, equipaje no acompañado, documentos y trámites) y asistencia sanitaria (chequeos médicos previos al embarque y servicios de acompañamiento médico). En relación con las medidas aplicadas en *la fase posterior al retorno*, casi todos los Estados miembros prestan asistencia a las personas migrantes a su retorno. Entre estas se incluyen la acogida, el transporte terrestre, el apoyo sanitario, además de ayudas a la reintegración y otras formas de asistencia para la reintegración. En cuanto a los costes del retorno asistido, muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa y Suecia**) facilitan información sobre el apoyo financiero proporcionado para el retorno asistido y los gastos de viaje. En general, el coste unitario medio del retorno asistido es muy inferior al coste medio del retorno forzoso.

En cuanto a la reintegración y la sostenibilidad del retorno ([Sección 6](#)), **Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos y Portugal** ofrecen *ayudas económicas* a los nacionales de terceros países para ayudarles en las fases iniciales posteriores al retorno. **Austria, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia, Reino Unido, la República Checa y Suecia** también ofrecen apoyo financiero para la reintegración de los extranjeros retornados en su país de retorno. En **Eslovenia, Estonia y Finlandia**, no se llevó a cabo prácticamente ninguna medida de reintegración. En lo que se refiere a los *servicios de asesoramiento* prestados, sobre todo respecto de la fase posterior al retorno, algunos socios en la ejecución de medidas de retorno asistido en **Alemania, Austria, Eslovenia, Finlandia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia** ofrecen dichos servicios a los extranjeros retornados en su país de retorno. Por otra parte, **Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia** y los **Países Bajos** siguen prestando sus servicios nacionales de asesoramiento posterior a la salida, aunque, en general, los Estados miembros no prestan de manera regular asesoramiento posterior al retorno. A fin de reintegrar a los extranjeros retornados en su país de origen, muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**) han implantado medidas para ofrecer *oportunidades de formación y/u otras oportunidades de desarrollo profesional* a esas personas. Los programas existentes en **Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido** y la **República Eslovaca** brindan a los extranjeros retornados la oportunidad de *desarrollar su propia empresa* en su país de retorno. Por último, **Austria, España, Bélgica, Francia, Irlanda** y la **República Eslovaca** ofrecen *apoyo material* a los nacionales de terceros países que regresan a su país de origen en el marco de sus programas de retorno asistido. En relación con las medidas dirigidas a promover la *sostenibilidad del retorno*, es decir, para garantizar que el retorno sea de naturaleza duradera, se hizo patente que tales medidas no constituyen un elemento estándar de los programas de retorno asistido en numerosos Estados miembros. De las políticas de los Estados miembros en este ámbito cabe deducir cuatro tipos importantes de acciones que promueven la sostenibilidad, a saber: la cooperación con socios de ejecución; la prestación de servicios de asesoramiento en el país de retorno; el seguimiento y la evaluación; y las prohibiciones de reingreso impuestas por

algunos Estados miembros a los extranjeros retornados que se han acogido a medidas de retorno asistido.

Más adelante, se ofrece una compilación de las mejores prácticas y lecciones aprendidas ([Sección 7](#)) identificadas por los Estados miembros. Entre estas se incluyen: garantizar la claridad de las medidas de política (por ejemplo, garantizar que los nacionales de terceros países sean claramente informados del contenido y los procedimientos del retorno asistido); tener en cuenta las circunstancias y consideraciones personales para participar en los programas de retorno asistido; difundir información sobre los programas de retorno asistido; evaluar las necesidades de asesoramiento; ofrecer incentivos diferenciados, dado que los extranjeros retornados tienen necesidades diferentes; así como llevar a cabo actividades de sensibilización y divulgación. Además, aunque muchas de las actividades citadas también guardan relación con las mejores prácticas y lecciones aprendidas respecto de las medidas de reintegración, se hizo referencia a algunas cuestiones adicionales relativas a la cooperación bilateral con terceros países y las medidas de sostenibilidad.

Por último, en las observaciones finales ([Sección 8](#)) se resumen las principales conclusiones del estudio y los retos identificados por este, además de destacar los aspectos que han de tener en cuenta los responsables políticos y otras partes interesadas en el desarrollo de medidas de retorno asistido.

1. INTRODUCCIÓN

La [Red Europea de Migraciones \(EMN\)](#),¹ creada por la [Decisión 2008/381/CE del Consejo](#), sirve para proporcionar información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo, con objeto de apoyar la elaboración de políticas en la UE. Asimismo, suministra esta información al público en general.

De conformidad con este objetivo, llevaron a cabo un estudio sobre “*Estrategias de fomento y programas de retorno asistido y reintegración de nacionales de terceros países*” los Puntos de Contacto Nacional (PCN) de la EMN de 22 Estados miembros, a saber: **Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia.**

1.1 Objetivo

El objetivo del estudio es clasificar las distintas modalidades de retorno asistido existentes en los Estados miembros de la UE, facilitando así un análisis comparativo y sentando una base para promover toda actuación política ulterior que pudiera emprenderse a escala nacional y comunitaria. El estudio compara las diversas prácticas de los programas de retorno asistido de los Estados miembros, así como las diversas estrategias y enfoques de retorno asistido, incluidos los incentivos y las barreras que dificultan el retorno sostenible y la reintegración en el país de retorno. También identifica las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y las posibles sinergias para seguir desarrollando y mejorando los programas de retorno asistido de la UE.

El estudio complementa el anterior estudio de la EMN sobre las [migraciones de retorno](#).² Aunque el ámbito de aplicación del estudio que nos ocupa es menos amplio, puesto que se centra únicamente en el retorno asistido en los Estados miembros de la UE, se presenta de forma más detallada y amplia, dado que contó con la participación de 22 Estados miembros.

Entre otros informes conexos y estudios en el ámbito del retorno cabe citar los siguientes:

- Dos estudios que se llevarán a cabo en 2011 en el ámbito de las acciones comunitarias en el marco del Fondo Europeo para el Retorno, uno sobre el seguimiento del retorno

¹ Puede encontrarse más información acerca de la EMN, incluidos sus resultados, en el sitio web de la EMN: <http://www.emn.europa.eu>.

² Véase http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=09_RETURN Migration.

forzoso y otro sobre la situación de los menores con respecto a la Directiva de retorno. También se prevé realizar otro estudio sobre la reintegración;

- Un estudio en curso de preparación a cargo de la Agencia de Derechos Fundamentales, como parte de su [Programa anual de trabajo 2009](#) sobre las migraciones de retorno, titulado "*Protecting, respecting and promoting the rights of irregular immigrants in voluntary and involuntary return procedures*" [Protección, respeto y promoción de los derechos de los inmigrantes en situación irregular en el marco de los procedimientos de retorno voluntario y forzoso];
- Un informe de la OCDE, en su publicación [International Migration Outlook 2008](#), que contiene una sección específica (Parte III) sobre las migraciones de retorno titulada "*Return Migration: A New Perspective*" [Migraciones de retorno: una nueva perspectiva];
- Estudios cuantitativos y cualitativos acerca del retorno, elaborados por [Hailbronner y Gehrke](#) (2005) y por [la OIM](#) (2004),³ y
- Con respecto a la situación en terceros países, los informes elaborados por el [proyecto MIREM](#) relativos al Magreb constituyen, asimismo, referencias útiles.

El presente informe de síntesis tiene por objeto ofrecer una visión general, y destacar con una perspectiva comunitaria, las conclusiones de los 22 PNC de la EMN (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**) acerca de los enfoques de retorno asistido, las definiciones utilizadas, los marcos jurídicos, las estrategias y los debates políticos centrados en el retorno, los motivos y las percepciones del retorno asistido, las barreras con que tropieza, así como las estrategias aplicadas para superar los obstáculos. A continuación se realiza un estudio comparativo de la reintegración, de su organización, su eficacia y su sostenibilidad. En las conclusiones se examinan las lecciones aprendidas y posibles mejores prácticas identificadas con respecto a los programas de retorno asistido y reintegración de los Estados miembros de la UE.

³ OIM (2004): Return Migration. Policies and Practices in Europe [Migraciones de retorno. Políticas y Prácticas en Europa], Ginebra, disponible en www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/return_migration.pdf.

Dado que el aspecto de reintegración del retorno asistido es un fenómeno bastante reciente en diversos Estados miembros, el presente informe de síntesis también aporta nueva información y valor añadido a las políticas y prácticas relacionadas con medidas de reintegración.

Por último, las observaciones que figuran en este informe se refieren a la situación en dichos Estados miembros, según datos aportados por los correspondientes PCN de la EMN, que reflejan la situación hasta mediados de 2010. Este enfoque también implica que es posible que no se mencione a todos los Estados miembros en cada (sub)sección, aunque, en la medida de lo posible, se establecen comparaciones y diferencias entre Estados miembros. Con todo, puede encontrarse información más detallada sobre la situación en un Estado miembro en particular en su correspondiente [Informe Nacional](#), y se recomienda encarecidamente la consulta de dichos informes a fin de tener una visión de conjunto de la situación en un Estado miembro en concreto.

1.2 Contexto político

El retorno forma parte integrante de la política migratoria de la UE y sus Estados miembros, desde el Programa de Tampere. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo,⁴ de fecha más reciente, ofrece el marco actual para seguir desarrollando la política de retorno de la UE. Uno de sus cinco compromisos consiste en “*combatir la inmigración ilegal, en particular garantizando el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación ilegal*”. Sobre estas bases, el Consejo Europeo reafirmó su determinación de luchar contra la inmigración irregular y recordó su compromiso a favor de la aplicación efectiva de tres principios fundamentales:

- (i) Es necesario reforzar la cooperación de los Estados miembros y de la Comisión con los países de origen o tránsito para luchar contra la inmigración irregular en el marco del Enfoque Global de la Migración;
- (ii) Los extranjeros en situación irregular en el territorio de los Estados miembros deben abandonar dicho territorio. Cada Estado miembro se comprometerá a garantizar la aplicación efectiva de este principio, dentro del respeto del Derecho y la dignidad de las

⁴ Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=86&grp=16875&lang=EN&id=352>. Véase también <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

personas implicadas, dando preferencia al retorno voluntario, y reconocerá las decisiones de retorno adoptadas por otro Estado miembro;

- (iii) Todos los Estados tienen la obligación de volver a admitir a sus nacionales que se encuentren en situación irregular en el territorio de otro Estado.

El [Programa de Estocolmo](#), aprobado en diciembre de 2009, acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de desarrollar un plan de acción en la materia que refuerza y complementa los instrumentos legislativos y financieros correspondientes y combina medidas dirigidas a la prevención, la protección y el retorno asistido. El concepto de retorno voluntario [retorno asistido] se desarrolló con más detalle en el Programa de Estocolmo, en el que el Consejo Europeo señaló que para luchar contra la inmigración irregular es preciso centrarse, entre otras cosas, en: *“fomentar el retorno voluntario, incluso a través del desarrollo de sistemas de incentivos, formación, reintegración y subsidios, y mediante el recurso a las posibilidades que ofrecen los instrumentos financieros existentes”*.

Los días 3 y 4 de junio de 2010, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) adoptó una serie de conclusiones sobre el curso que debe darse al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.⁵ Las conclusiones de JAI indicaban, entre otras cosas, lo siguiente: *“La repatriación y readmisión efectivas de los nacionales de terceros países en situación de estancia irregular, en particular mediante acuerdos adecuados y cooperación con los países más importantes de origen y tránsito, constituyen las prioridades fundamentales.”* Las conclusiones del Consejo de JAI señalaban asimismo: *“Es preciso prestar atención especial al delicado asunto de los menores no acompañados. Una respuesta global en el nivel de la Unión debería combinar las medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, a la vez que se tiene en cuenta el interés superior del menor”*.⁶

Por otra parte, el consiguiente Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo⁷ y el Programa de Trabajo de la Comisión para 2011 prevén una Comunicación, en 2011, sobre la evaluación de la política común de retorno y su desarrollo futuro.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=86&grp=16875&lang=ES&id=352> y <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st10/st10302.es10.pdf>

⁶ Este tema se aborda en mayor detalle en el estudio de la EMN sobre los MENA, que puede consultarse en [http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=05_Reception, Return and Integration Policies for, and numbers of, UNACCOMPANIED MINORS](http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=05_Reception,_Return_and_Integration_Policies_for_and_numbers_of_UNACCOMPANIED_MINORS).

⁷ COM(2010) 171 final, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>

En cuanto al *acervo* de la UE, que se detalla más adelante en la [Sección 4.2](#), la Directiva [2008/115/EC](#) 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 irregular⁸ ("Directiva de retorno") subraya la importancia de la posibilidad de retornar voluntariamente, al estipular que *“con objeto de fomentar el retorno voluntario, los Estados miembros deben facilitar una mayor asistencia y asesoramiento para el retorno y deben hacer el mejor uso posible de las posibilidades de financiación pertinentes ofrecidas en el marco del Fondo Europeo para el Retorno”*.

1.3 Metodología

La EMN no suele participar en investigaciones básicas, sino que recoge, reúne y evalúa los datos y la información que ya están disponibles. La mayoría de los elementos necesarios para redactar este estudio estaban a disposición del público. Por lo tanto, y de conformidad con esta práctica habitual, se llevó a cabo un análisis documental, principalmente sobre la base de informes y estudios existentes, análisis de documentación y estadísticas de autoridades estatales (servicios ministeriales y autoridades encargadas de la guardia fronteriza), círculos académicos, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o diversas ONG (por ejemplo, Cáritas). Además, **Austria, Finlandia, Letonia, Lituania**, los **Países Bajos, Polonia, Portugal** y la **República Eslovaca** realizaron entrevistas a autoridades estatales, la OIM y varias ONG, mientras que otros (**Austria, Eslovenia** y la **República Checa**) también entrevistaron a expertos. **Alemania** reunió información sobre la asistencia regional al retorno por medio de un cuestionario normalizado, que se distribuyó entre las dependencias competentes en materia de retorno de los 16 ministerios de los estados federados (*Länder*).

En general, la mayoría de los PCN de la EMN no tuvieron dificultades a la hora de emprender el estudio u obtener los datos pertinentes. No obstante, algunos Estados miembros (**Finlandia, Grecia, Letonia** y **Portugal**) tropezaron con problemas en relación con sus datos estadísticos. **Finlandia**, por ejemplo, solo pudo facilitar estadísticas relativas a los casos de retorno voluntario asistido con el apoyo de la OIM. En **Letonia**, resulta engorroso para la *Oficina de Ciudadanía y Asuntos de Inmigración* resumir los datos sobre los países de retorno de los nacionales de terceros países sobre los que se ha dictado una resolución de expulsión, ya que se desconoce el país al que se dirigirá un nacional de tercer país en particular. Todos

⁸ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0115:ES:NOT>.

los Estados miembros pudieron proporcionar datos desglosados por nacionalidad. Algunos Estados miembros no pudieron proporcionar estadísticas desglosadas por edad, género, cualificación y/o empleo (**Bélgica, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Italia, Polonia** y la **República Checa**). **Eslovenia** y **Estonia** tuvieron dificultades a la hora de traducir la definición de retorno y otros conceptos nacionales. Como se aborda más adelante en la [Sección 2](#), **Italia** destacó la dificultad de definir un concepto común de “retorno” en diversas esferas internacionales, como la Unión Europea y la OIM.

2. DEFINICIONES Y MODALIDADES DE RETORNO ASISTIDO

La terminología utilizada por los diferentes actores en el contexto del retorno voluntario y/o asistido no siempre es clara, y el término “voluntario” a menudo se presta a malentendidos. Así pues, las especificaciones comunes del estudio señalaban cuatro supuestos diferentes en relación con el “retorno asistido”:

- **Supuesto 1:** nacional de tercer país que posee una autorización válida para residir en un Estado miembro y que retorna a un tercer país por decisión libre y voluntaria sin estar obligado a partir ("*Retorno voluntario*", según se define en el Glosario de la EMN⁹);
- **Supuesto 2:** nacional de tercer país que no posee una autorización válida para residir en un Estado miembro, pero que regresa a un tercer país antes de ser aprehendido o detectado por las autoridades;
- **Supuesto 3:** nacional de tercer país que no posee una autorización válida para residir en un Estado miembro, y sobre el que ha recaído una resolución de expulsión, que decide acatar voluntariamente la obligación de retornar ("*Salida voluntaria*" de acuerdo con la "Directiva de retorno");
- **Supuesto 4:** igual que en el supuesto 3, pero la obligación de retornar debe ejecutarse por medio del transporte físico fuera del Estado miembro ("*Retorno forzoso*" según se define en el Glosario de la EMN).

Se pidió a los PCN de la EMN que abordaran los supuestos 1, 2 y 3 en su informe nacional, principalmente en relación con el retorno asistido y la reintegración en un tercer país. Con todo, diversos Estados miembros también abordaron el supuesto 4.

⁹ Disponible en <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>.

Aunque los mencionados supuestos resultan útiles para diferenciar las distintas modalidades de retorno y describen brevemente en qué consisten, cada uno de los supuestos (salvo el Supuesto 2) queda reflejado en un concepto de retorno definido en los glosarios de la EMN y/o la OIM. Más adelante se describen con más detalle los conceptos de retorno.

2.1 Definición de términos importantes utilizados en el estudio

En este apartado se exponen brevemente los conceptos y las definiciones, según el Glosario de la EMN y conforme a las definiciones y los términos utilizados en este estudio.

- Por país de retorno se entiende un tercer país (país de origen, de tránsito u otro). En la mayoría de los casos es el país de origen al que se retorna, pero esta definición se utiliza aquí para indicar otros (posibles) destinos.
- Por extranjero retornado se entiende un inmigrante nacional de tercer país (no perteneciente a la UE o al EEE) que se traslada al país de retorno, ya sea con carácter voluntario o forzoso.
- Por retorno se entiende, en un contexto más amplio y conforme a la definición de la OIM, el “traslado de una persona que regresa a su país de origen, país de nacionalidad o a su residencia habitual, por lo general tras haber pasado un considerable periodo de tiempo (esto es, excluyendo las visitas de vacaciones y las reuniones de negocio, y que suele corresponder a un periodo de tiempo superior a tres meses) en otro país. Este retorno puede ser voluntario o no.”
- El retorno voluntario, según la definición de la OIM, es “el retorno asistido (en cuyo caso sería un retorno voluntario asistido) o retorno de manera independiente al país de retorno, de tránsito o a un tercer país por decisión libre y voluntaria del extranjero retornado.”
- Por retorno voluntario asistido se entiende específicamente la provisión de asistencia (logística, financiera y/u otra asistencia material) para el retorno voluntario de un extranjero retornado. El término retorno voluntario asistido es una acepción más restringida del término retorno voluntario. Con frecuencia, un Estado miembro proporciona apoyo (financiero), ya sea directamente o a través de entidades

financiadoras o de otra índole. El Fondo Europeo para el Retorno es otra fuente de financiación.”

- El término salida voluntaria proviene de la Directiva 2008/115/CE y significa “el cumplimiento de la obligación de retorno en el plazo fijado a tal efecto en la decisión de retorno”. En el Pacto se utiliza una terminología similar. Así pues, el retorno voluntario es distinto de la salida voluntaria, ya que en este caso habrá, en última instancia, una obligación de retorno. Por lo tanto, cabe cuestionar si el término “voluntario” es realmente idóneo, teniendo en cuenta que se aplicarían medidas de retorno forzoso en caso de no retornar a un tercer país.
- El retorno forzoso, conforme a la definición dada en el Glosario sobre Migración de la OIM de 2004, es “el retorno obligatorio al país de origen, de tránsito o a un tercer país [país de retorno], en cumplimiento de un acto administrativo o judicial.”
- La expulsión se define como la ejecución de una resolución de retorno forzoso.
- Por resolución de expulsión se entiende una resolución o acto administrativo o judicial por el que se declara que un nacional de tercer país se encuentra en situación irregular y se le impone una obligación de retorno.
- Por orden de expulsión se entiende una resolución o acto administrativo o judicial por el que se ordena la expulsión.
- Por prohibición de re-entrada se entiende una resolución o acto administrativo o judicial por el que se impide el reingreso en el territorio de los Estados miembros.

2.2 Identificación y definición de diferentes modalidades de retorno asistido

Existen diferentes modalidades y definiciones de retorno que, en el presente documento, se determinan fundamentalmente en función de si:

- El extranjero retornado posee o no una autorización o un permiso válido para residir en el Estado miembro;
- El extranjero retornado está sujeto o no a una resolución de expulsión, lo que guarda relación con lo anterior;
- El extranjero retornado retorna por decisión libre y voluntaria;

- El proceso de retorno es asistido.

Puesto que el estudio se centra en la *asistencia* prestada por las autoridades de los Estados miembros y/o sus organizaciones socias a los nacionales de terceros países que retornan y se integran en un tercer país, el [Cuadro 1](#): Diferentes modalidades de retorno asistido: Terminología, principales características y categorías de nacionales de terceros países a los que se aplican presenta las diferentes modalidades de *retorno asistido y no asistido*. Este cuadro incluye los principales elementos o características de cada modalidad de retorno asistido o no asistido y los grupos de nacionales de terceros países a los que se aplica.

Cuadro 1: Diferentes modalidades de retorno asistido: Terminología, principales características y categorías de nacionales de terceros países a los que se aplican

	Retorno asistido			Retorno no asistido	
Las modalidades de retorno que podrían ser o no asistidas	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso que lleva aparejado, por ejemplo, ayuda económica	Retorno voluntario de manera independiente	Salida voluntaria de manera independiente
Principales características	<p>Nacional de tercer país:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posee autorización en vigor para residir en el Estado miembro* - No está sujeto a una resolución de expulsión u obligación de abandonar el país - Retorna al tercer país por decisión libre y voluntaria <p>Autoridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestan asistencia en este acto de retorno voluntario 	<p>Nacional de tercer país:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No posee autorización en vigor para residir en el Estado miembro (o está a punto de perderla) - Está o pronto estará sujeto a una resolución de expulsión u obligación de abandonar el país - Acata voluntariamente la resolución de expulsión <p>Autoridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestan asistencia en este acto de salida voluntaria 	<p>Nacional de tercer país:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No posee autorización en vigor para residir en el Estado miembro⁷ - Está sujeto a una resolución de expulsión u obligación de abandonar el país - No acata la resolución de expulsión <p>Autoridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proceden al retorno forzado de la persona en cuestión - Prestan asistencia más allá de la compra del billete de avión y de la organización (básica) del viaje de retorno 	<p>Nacional de tercer país:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posee autorización en vigor para residir en el Estado miembro - No está sujeto a una resolución de expulsión u obligación de abandonar el país - Retorna al tercer país por decisión libre y voluntaria <p>Autoridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No prestan asistencia en este acto de retorno voluntario, dado que el nacional de tercer país retorna de manera independiente 	<p>Nacional de tercer país:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No posee autorización en vigor para residir en el Estado miembro - Está sujeto a una resolución de expulsión u obligación de abandonar el país - Acata voluntariamente la resolución de expulsión <p>Autoridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No prestan asistencia en este acto de salida voluntaria, dado que el nacional de tercer país retorna de manera independiente
Nacionales de terceros países a los que puede aplicarse la modalidad de retorno asistido	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de terceros países – estatuto de refugiado y otras formas de protección internacional (p. ej., protección subsidiaria) - Nacionales de terceros países – autorización de residencia / trabajo no vinculada a una decisión ulterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de terceros países – desestimaciones en primera instancia/en apelación - Nacionales de terceros países – resolución de expulsión definitiva - Nacionales de terceros países sin autorización en vigor para residir en el 	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de terceros países – desestimaciones en primera instancia/en apelación - Nacionales de terceros países – resolución de expulsión definitiva - Nacionales de terceros países sin autorización en vigor para residir en el 	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de terceros países – estatuto de refugiado y otras formas de protección internacional (p. ej., protección subsidiaria) - Nacionales de terceros países – autorización de residencia / trabajo no vinculada a una decisión ulterior - Nacionales de terceros 	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de terceros países – desestimaciones en primera instancia/en apelación - Nacionales de terceros países – resolución de expulsión - Nacionales de terceros países sin autorización en vigor para residir en el Estado miembro

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

	Retorno asistido		Retorno no asistido	
	- Nacionales de terceros países – solicitantes de protección internacional	Estado miembro	Estado miembro	países – solicitantes de protección internacional

**Esto podría incluir, por consiguiente, la autorización para residir en el país en el caso de un procedimiento de asilo pendiente.*

Aunque en el [Cuadro 1](#) se establece una distinción *teórica* entre las diferentes modalidades de retorno asistido y no asistido, *de facto* habrá coincidencias parciales. Por ejemplo, los nacionales de terceros países que han recibido una decisión negativa en primera instancia en relación con su solicitud de asilo podrían retornar a su país de origen por decisión libre y voluntaria. Dependiendo de si se considera que la persona en cuestión reside legalmente en el país (por ejemplo, porque aún puede recurrir la decisión) o no (a la resolución de expulsión se suma la decisión negativa en primera instancia), su retorno asistido puede considerarse como retorno voluntario asistido o salida voluntaria asistida.

La sección que figura a continuación analiza en qué medida las políticas y programas de los Estados miembros integran estas diferentes modalidades de retorno asistido y, en su caso, si se utilizan los conceptos oficiales.

2.3 Visión general de las diferentes modalidades de retorno asistido y las definiciones correspondientes

Utilizando la terminología referida en la [Sección 2.1](#), en el [Cuadro 2](#): Visión general de las diferentes modalidades de retorno asistido y forzoso existentes en los Estados miembros (véase, asimismo, el Anexo para la terminología utilizada en la(s) lengua(s) de los Estados miembros) que figura a continuación se presenta un análisis comparativo de las diferentes modalidades de retorno asistido y forzoso existentes en los Estados miembros. El [Anexo](#) contiene un cuadro similar, en el que se recoge la terminología utilizada por los Estados miembros en su lengua nacional.

Dado que se utiliza una gran variedad de términos y designaciones diferentes en toda la UE para referirse, por ejemplo, a la salida voluntaria asistida o al retorno voluntario asistido, definidos en la [Sección 2.1](#), al exponer los (diferentes tipos de) programas o proyectos de asistencia de los Estados miembros se utilizó, en este estudio, el término más general “retorno asistido”, en lugar de los conceptos nacionales. Asimismo, en el desarrollo de este informe se establece una distinción entre los términos de la [Sección 2.1](#), que aparecen subrayados, y los términos utilizados en los Estados miembros, que aparecen entre “...”.

Cuadro 2: Visión general de las diferentes modalidades de retorno asistido y forzoso existentes en los Estados miembros (véase, asimismo, el [Anexo](#) para la terminología utilizada en la(s) lengua(s) de los Estados miembros)

Estado miembro	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso
Austria	<i>Retorno voluntario</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Expulsión</i>
Bélgica	<i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno forzoso</i>
República Checa	<i>Retorno voluntario asistido</i> <i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno voluntario asistido</i> <i>Retorno voluntario</i>	<i>Expulsión judicial</i> <i>Expulsión administrativa</i>
Alemania	<i>Retorno voluntario o movimiento secundario</i> <i>Retorno asistido</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario</i> <i>Salida voluntaria</i> <i>Retorno asistido</i>	<i>Retorno forzoso</i> <i>Expulsión</i>
Estonia	<i>Retorno voluntario (asistido)</i>	<i>Retorno voluntario (asistido)</i>	<i>Expulsión</i>
España	<i>Retorno voluntario por causas humanitarias</i> <i>Retorno voluntario asistido con reintegración</i> <i>Retorno asistido para nacionales de un tercer país desempleados</i>	<i>Retorno voluntario por causas humanitarias</i> <i>Retorno voluntario asistido con reintegración</i>	<i>Expulsión</i>
Finlandia	<i>Retorno voluntario</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno forzoso (expulsión judicial y administrativa)</i>
Francia	<i>Retorno humanitario asistido</i> ¹⁰	<i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Grecia	-	-	<i>Expulsión</i>
Hungría	<i>Retorno voluntario asistido</i>	-	<i>Expulsión</i>
Irlanda	<i>Retorno voluntario con asistencia administrativa</i> <i>Retorno voluntario asistido con el apoyo de la OIM</i>	<i>Retorno voluntario con asistencia administrativa</i> <i>Retorno voluntario asistido con el apoyo de la OIM</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Italia	<i>Retorno voluntario asistido</i>	-	<i>Retorno forzoso</i>
Letonia	<i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Lituania	<i>Retorno voluntario</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario</i> <i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Malta	<i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario asistido</i>	
Países Bajos	<i>Salida voluntaria facilitada por la OIM</i>	<i>Salida voluntaria facilitada por la OIM</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Polonia	<i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Portugal	<i>Programas de retorno voluntario</i> <i>Apoyo al retorno voluntario</i>	<i>Programas de retorno voluntario</i> <i>Apoyo al retorno voluntario</i>	<i>Retorno forzoso</i>
República Eslovaca	<i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno voluntario</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Eslovenia			<i>Retorno forzoso</i>
Suecia	<i>Repatriación voluntaria</i>	<i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno forzoso</i>
Reino Unido	<i>Retorno voluntario asistido</i>	<i>Retorno voluntario asistido</i>	

¹⁰ Los nacionales de la UE también tienen derecho a acogerse al retorno humanitario asistido.

Casi todos los Estados miembros, salvo **Grecia** y **Eslovenia**, ofrecen la modalidad de retorno voluntario asistido. Además, la mayoría de los Estados miembros prestan asistencia para la salida voluntaria, salvo **Eslovenia**, **Hungría** e **Italia**. No existen programas nacionales de retorno asistido en **Eslovenia**, **Estonia**, **Finlandia**, **Grecia**, **Hungría**, **Letonia** ni **Lituania**.

Con respecto al fenómeno de la salida voluntaria asistida, se concluyó que la terminología nacional no solo es distinta, sino que apenas se denomina “salida voluntaria asistida”. De hecho, parece que solo dos Estados miembros (**Alemania** y los **Países Bajos**) lo denominan “salida voluntaria” (pero sin aludir explícitamente a su carácter asistido). En **Alemania**, el término más común es “retorno voluntario”, pero también se utiliza “salida voluntaria”, aunque con mucha menor frecuencia, en particular con respecto a los nacionales de terceros países que (ya) no reúnen los requisitos necesarios de entrada o residencia. Otros Estados miembros utilizan los términos “retorno voluntario”, “retorno voluntario asistido”, “retorno asistido” o incluso otros términos. Como se expone brevemente en las descripciones específicas de los Estados miembros que figuran más abajo, estos conceptos a menudo engloban también la salida voluntaria y la salida voluntaria asistida. En cuanto al fenómeno del retorno voluntario asistido, la legislación, las políticas y/o los documentos de programas nacionales utilizan con frecuencia el término “retorno voluntario asistido”, aunque a veces también se observan diferencias al respecto, al utilizarse términos tales como “retorno voluntario”, “retorno asistido” o “retorno humanitario asistido”. Por último, también se observan diferencias *dentro* de los Estados miembros (por ejemplo, diferentes programas o proyectos) con respecto a los grupos de nacionales de terceros países que tienen derecho y/o se benefician en última instancia de una determinada modalidad de retorno asistido.

En **Austria**, aun cuando la legislación de extranjería se refiere varias veces al “retorno voluntario”, no se da ninguna definición legal del término. En el *Memorando de Entendimiento* suscrito entre la OIM Viena y el Ministerio Federal del Interior de Austria, el retorno voluntario quiere decir que “*una persona regresa a su país de nacionalidad por decisión libre; si un retorno de esas características es imposible o si la persona es apátrida, el retorno voluntario quiere decir que la persona regresa al país en el que tiene su residencia habitual, ya sea en el país que está dispuesto a acoger a dicha persona u obligado a ello*”. Por tanto, la definición alude tanto al retorno voluntario asistido como a la salida voluntaria asistida, tal como se conciben en este estudio.

Aunque **Bélgica** dispone de programas de “retorno voluntario” (de hecho, retorno asistido) desde 1984, no se da ninguna definición jurídica en la *Ley de extranjería*. No obstante, la Ley

de 12 de enero de 2007 sobre la acogida de solicitantes de asilo y algunas categorías de nacionales de terceros países (conocida como la “Ley de acogida”) define las obligaciones legales de Fedasil, organismo belga que se ocupa del retorno voluntario. Dicha ley especifica que corresponde a Fedasil organizar un programa de retorno voluntario, y establece los detalles de esta tarea. La definición provisional no limita expresamente la oferta de retorno asistido a los nacionales de terceros países sobre los que ha recaído una resolución de expulsión (por ejemplo, solicitantes de asilo rechazados; personas recluidas en centros con vistas a su expulsión). Por tanto, el objetivo no es simplemente prestar asistencia a la salida voluntaria, sino también al retorno voluntario, siempre y cuando los nacionales de terceros países con un permiso de residencia temporal (por ejemplo, solicitantes de asilo o personas migrantes desamparadas) o permanente (por ejemplo, refugiados) renuncien a su estatuto o permiso de residencia.

En la **República Checa** existen programas nacionales para prestar asistencia a los nacionales de terceros países en situación irregular contra los que se ha dictado una decisión de expulsión administrativa; además de a los solicitantes de protección internacional que aún no han presentado una solicitud, que están a la espera de una decisión o cuya solicitud ha sido rechazada en el plazo oficialmente fijado; así como a las víctimas de la trata de seres humanos. Además de estos programas de retorno asistido de carácter más permanente, en 2009 se establecieron proyectos temporales para prestar asistencia al retorno de personas migrantes (principalmente no cualificados) que se quedaron en paro debido a la crisis económica y de nacionales de terceros países en situación irregular que no poseían un permiso de residencia válido y que estaban sujetos a una decisión de expulsión. En el ámbito nacional, los conceptos de “retorno voluntario asistido” o “retorno voluntario” se utilizan al hacer referencia a estos proyectos permanentes y temporales de retorno asistido, y ello a pesar de que ambos tipos de proyectos ofrecen asistencia a la salida voluntaria (por ejemplo, nacionales de terceros países en situación irregular).

Estonia no dispone de un programa o estrategia nacional de apoyo al retorno de nacionales de terceros países que gozan de protección internacional, de aquellos que se encuentran en situación irregular o de solicitantes de asilo. Las primeras medidas adoptadas en ese sentido consistieron en la creación de proyectos de “retorno voluntario (asistido)” a través del Fondo Europeo para el Retorno (2005-2007; 2008-2013). Dado que el *Ministerio del Interior* no tiene intención de desarrollar un programa nacional de retorno asistido ni de introducir definiciones o disposiciones en la ley, la asistencia al retorno voluntario y a la salida

voluntaria, conforme a la definición dada en la [Sección 2.1](#), seguirá prestándose con la ayuda de los Fondos Europeos.

Finlandia ha prestado asistencia al retorno de aquellos que gozaban de protección temporal y que poseían un permiso de residencia temporal (por ejemplo, “*evacuados de zonas en guerra de Kosovo y Bosnia*”), así como de los solicitantes de asilo que decidieron retornar por voluntad propia a su país de origen o a un tercer país tras haber retirado su solicitud. Por otra parte, la salida voluntaria de aquellos que habían recibido una decisión negativa sobre su solicitud de asilo llevó aparejada, en numerosos casos, asistencia financiera y la cobertura de los gastos de viaje, pero no parece que esas personas se hayan beneficiado de tipos de asistencia distintos (por ejemplo, apoyo económico) de los que recibieron las personas que retornaron a su país por decisión voluntaria. En ambos supuestos, los términos utilizados en los documentos nacionales pertinentes eran “retorno voluntario” y “retorno voluntario asistido”, aunque, como ya se ha señalado, la salida voluntaria a menudo era también asistida gracias a proyectos nacionales o de la UE, así como al “apoyo a la reemigración”.¹¹ Se considera que la falta de coherencia en el uso de los términos oficiales, tales como “retorno voluntario” o “retorno voluntario asistido” (por ejemplo, el informe del *Ministerio del Interior* de 2003 hace referencia al “retorno automotivado”), se debe a la ausencia de un programa nacional de retorno asistido.

En **Francia**, la *Circular interministerial* de 7 de diciembre de 2006 prevé dos modalidades de retorno asistido. En primer lugar, tienen derecho a lo que se denomina “retorno voluntario asistido” (AVR) las personas migrantes en situación irregular que son objeto de una medida de expulsión (es decir, una orden de la prefectura de conducción a la frontera (APRF) o una obligación de abandonar el territorio francés [OQT]), a la que se suma la denegación de un permiso de residencia o la expiración de un permiso de residencia. En segundo lugar, pueden solicitar el “retorno humanitario asistido” (AHR) “*extranjeros, incluidos los ciudadanos comunitarios, en situación de desamparo o gran precariedad, menores extranjeros no acompañados, por orden judicial o, cuando proceda, en el marco de una reagrupación familiar,*¹² y todo extranjero que no entre en el ámbito de aplicación de un AVR”. Hay que

¹¹ La *Ley de integración de 2001* prevé la concesión de “apoyo a la reemigración,” es decir, apoyo económico mediante subsidio otorgado por el municipio del beneficiario, a los refugiados que posean un permiso de residencia permanente y a aquellos que gocen de protección internacional.

¹² Los menores no acompañados no pueden ser expulsados una vez llegados al territorio francés. No obstante, cuando se considera necesario en el interés superior de los menores no acompañados, las autoridades francesas organizan su retorno a su país de origen tratando de localizar a los miembros de su familia para realizar con éxito el retorno.

señalar que el AHR no tiene que ir precedido de una medida de expulsión administrativa¹³. En cuanto a la medida en que estos conceptos nacionales relacionados con el retorno asistido se corresponden con los conceptos oficiales, el “retorno voluntario asistido” (AVR) corresponde a la salida voluntaria asistida, mientras que el “retorno humanitario asistido” (AHR) parece ser un concepto más amplio que el de las diferentes modalidades de retorno asistido expuestas en la [Sección 2.1](#), por cuanto, por ejemplo, también incluye a los ciudadanos comunitarios.

Si bien la legislación nacional de **Alemania** ofrece una definición clara de “retorno forzoso”, no regula explícitamente la definición de “retorno voluntario”. La *Ley de residencia* se refiere tanto a la “salida voluntaria” como al “retorno voluntario”, utilizándose ambos conceptos en relación con los nacionales de terceros países que (ya) no reúnen los requisitos de residencia legal, lo que equivale a la salida voluntaria definida en la [Sección 2.1](#). Los grupos a los que se dirige la política nacional de retorno asistido son, fundamentalmente, refugiados que no pueden adquirir el derecho permanente de residencia. No obstante, entre los que tienen derecho a acogerse al programa principal de retorno asistido se incluyen los solicitantes de asilo en espera de un procedimiento, los refugiados reconocidos, los refugiados por conflictos bélicos, otros nacionales de terceros países en situación irregular, las víctimas de la prostitución forzosa o de la trata de seres humanos, así como otros extranjeros con derecho a prestaciones, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la *Ley sobre las prestaciones a los solicitantes de asilo*, que decidan voluntariamente retornar a su país de origen o viajar a un tercer país de admisión.

En **Grecia** existen actualmente contados programas o modalidades de retorno asistido, pero ninguna política oficial¹⁴. El retorno es un ámbito de la migración relativamente reciente, y lo que es más, el marco político y jurídico se centra casi en exclusiva en el “retorno forzoso,” normalmente denominado “expulsión”. Se supone que se obliga a los nacionales de terceros países a retornar a un tercer país por medio de una decisión de expulsión, seguida de una orden de expulsión. Aunque, en teoría, la salida voluntaria es posible, si la persona acata la orden de expulsión en el plazo establecido (por ejemplo, 30 días en el caso de los solicitantes de asilo rechazados o los nacionales de terceros países en situación irregular), en la práctica, el “retorno forzoso” constituye la norma más que la excepción. No obstante, en el futuro

¹³ En 2009, el 36% de los AHR se realizó sin que mediase una medida de expulsión previa.

¹⁴ Existen programas de retorno voluntario asistido desde 2004, ejecutados fundamentalmente por la OIM y dirigidos a refugiados, solicitantes de asilo y víctimas de la trata.

podrían establecerse programas de retorno asistido como resultado de reuniones bilaterales con otros Estados miembros que poseen mayor experiencia en el ámbito del retorno asistido. Actualmente, la legislación vigente no recoge los términos “retorno voluntario asistido” ni “retorno voluntario”, y la práctica de dichas modalidades de retorno sigue dependiendo en gran medida de organizaciones internacionales o no gubernamentales.

En **Hungría** no hay ningún marco jurídico vigente que regule los programas o las medidas de retorno voluntario asistido; por tanto, corresponde al nacional de tercer país organizar y procurarse los medios financieros necesarios para su retorno. La *Ley de asilo* nacional tampoco contempla la asistencia a la salida voluntaria. No obstante, el decreto de aplicación de la *Ley de asilo* contiene disposiciones relativas al “retorno voluntario asistido” de los solicitantes de asilo, los refugiados reconocidos y las personas que gozan de protección subsidiaria. La asistencia está sujeta a una solicitud y, en caso de concederse, consiste en la entrega de dinero para adquirir billetes de avión y sufragar otros gastos del retorno en forma de ayuda a fondo perdido. El uso del término “retorno voluntario asistido” en el contexto nacional se ajusta a la definición dada en la [Sección 2.1](#).

Irlanda establece una distinción entre dos tipos de programas de “retorno voluntario asistido” para los nacionales de terceros países. El primer tipo lo constituye el “retorno voluntario con asistencia administrativa”, al que pueden acogerse todos los nacionales de terceros países “*que no tengan un derecho legal claro a estar en el Estado*”. Aunque se trata de una modalidad de retorno autofinanciada, se facilita ayuda al extranjero retornado para que pueda acceder a los documentos necesarios. En cuanto al segundo tipo, el “retorno voluntario asistido con el apoyo de la OIM”, tienen derecho a acogerse a este únicamente los solicitantes de asilo en espera de una decisión sobre su caso; los solicitantes de asilo rechazados que han recibido una decisión negativa,¹⁵ los solicitantes de protección subsidiaria; y las personas migrantes vulnerables en situación irregular.¹⁶ Cabe señalar que el término “retorno voluntario asistido” difiere del concepto expuesto en la [Sección 2.1](#), por cuanto no solo cubre a los que poseen una autorización o un permiso válido para permanecer en el Estado (por ejemplo, aquellos que están a la espera de una decisión sobre su solicitud de asilo o de

¹⁵ En el informe nacional de Irlanda, en la página 10, se precisan las condiciones aplicables a este grupo de nacionales de terceros países (por ejemplo, dichas personas han recibido una “carta de 15 días” en la que se exponen las cuatro posibilidades que se les ofrecen en vista de la decisión negativa, que tendrá validez durante un plazo de 15 días, tras los cuales se envía una orden de expulsión).

¹⁶ Se menciona a los siguientes grupos de personas migrantes vulnerables en situación irregular: menores no acompañados y menores que ya han alcanzado la mayoría de edad (hasta los 21 años), víctimas de la trata, personas con necesidades sanitarias particulares, estructuras familiares vulnerables, retornos posteriores a un conflicto y personas con otra vulnerabilidad específica.

protección subsidiaria), sino también a los que tendrán, en última instancia, la obligación de abandonar el Estado miembro (por ejemplo, los solicitantes de asilo rechazados o aquellos que no tienen el derecho legal a estar en el Estado). De hecho, la mayoría de los que recurren al programa de “retorno voluntario asistido” son solicitantes de asilo y personas migrantes en situación irregular. Este último grupo entraría, en realidad, en el programa de salida voluntaria asistida, mientras que el primer grupo entraría en los programas de retorno voluntario asistido y de salida voluntaria asistida, dependiendo de si finalmente se dicta una decisión de expulsión.

En **Italia**, varios grupos de inmigrantes pueden beneficiarse del “retorno voluntario asistido”: los titulares de un permiso de protección humanitaria subsidiaria o temporal, los refugiados, los solicitantes de asilo, las personas que hayan renunciado a su solicitud o a las que no se les haya concedido el estatuto de refugiado y los casos que establecía el Convenio de Dublín. Al igual que en **Irlanda**, también pueden recurrir al “retorno voluntario asistido” los siguientes grupos de nacionales de terceros países: personas migrantes en situación de vulnerabilidad, víctimas de la trata de seres humanos, “casos humanitarios,” trabajadores bloqueados en el país y menores no acompañados. El uso del término “retorno voluntario asistido” en la legislación nacional se ajusta a las definiciones oficiales dadas en la [Sección 2.1](#). La salida voluntaria no es asistida, ya que, en virtud de la legislación (*Ley de seguridad de 2009*), el hecho de encontrarse en situación irregular constituye un caso penal, y el retorno de los extranjeros en situación de residencia irregular es la consecuencia de una sanción penal.

Letonia carece actualmente de programa nacional para el retorno asistido. En el marco del proyecto “*Desarrollo del sistema de retorno voluntario y reintegración*”, cofinanciado por el Fondo Europeo para el Retorno, la oficina en Riga de la OIM investiga las mejores prácticas en materia de retorno asistido en diferentes Estados miembros, evalúa la situación en **Letonia** y, basándose en los resultados, desarrolla un modelo para “*la gestión del retorno voluntario y la integración*”. Como está previsto que este modelo cubra a “*las personas cuya residencia en Letonia no tenga fundamento legal, así como los solicitantes de asilo, los refugiados, las personas a las que se haya concedido [...] otro tipo de protección internacional*”, es probable que en el futuro se establezca un programa que incluya tanto el retorno voluntario asistido como la salida voluntaria asistida, aunque, en el contexto nacional, parece prevalecer el término “retorno voluntario”.¹⁷

¹⁷ En el marco de este proyecto del Fondo Europeo para el Retorno, en agosto de 2009, la oficina en Riga de la OIM había prestado asistencia para el retorno de 14 personas. Sin embargo, no se dispone de más

En **Lituania** tampoco existe actualmente ningún programa nacional de retorno asistido. En cambio, la oficina en Vilna de la OIM ha llevado a cabo programas de retorno voluntario asistido y salida voluntaria asistida en el marco de proyectos a corto plazo financiados a través del Fondo Europeo para el Retorno (2005-2008) y del Fondo para el Retorno (2009-2013). Se ha puesto de manifiesto que, como resultado de ello, hay una falta de continuidad y coherencia con respecto a las prácticas y los enfoques de retorno asistido y, lo que es más importante, la OIM ha tenido que denegar la oferta de asistencia a determinados grupos de extranjeros retornados, dependiendo del proyecto financiado por la UE en curso en aquel momento. Por consiguiente, en diferentes ocasiones, la oficina en Vilna de la OIM ha prestado asistencia a nacionales de terceros países en situación regular; en situación irregular debido, por ejemplo, a la revocación o expiración de su permiso de residencia o visado; en proceso de solicitud de protección internacional; cuya solicitud de protección internacional había sido rechazada; o que gozaban del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria¹⁸. La legislación nacional no menciona la salida voluntaria asistida, pero hace referencia al “retorno voluntario” y al “retorno voluntario asistido”.

En **Malta**, los solicitantes de asilo rechazados, aquellos que gozan de protección internacional, las personas migrantes objeto de trata, los estudiantes que se encuentran bloqueados, “*las personas inmigrantes objeto de una prohibición de estancia*”, las personas cualificadas¹⁹ y “*otras personas migrantes que no pueden o no desean permanecer en el país de acogida y decidan voluntariamente retornar a su país de origen*” pueden recurrir al “retorno voluntario asistido”. Una vez más, la oferta de retorno asistido al grupo de solicitantes de asilo rechazados e inmigrantes objeto de una prohibición de estancia que (en última instancia) están sujetos a una obligación de abandonar el país y a los nacionales de terceros países “*que no pueden permanecer en el país de acogida [...]*” implica que Malta también lleva a cabo programas de salida voluntaria asistida, además de programas de retorno voluntario asistido (por ejemplo, refugiados, beneficiarios de una protección subsidiaria o “*personas migrantes que desean permanecer en el país de acogida*”), definidos en la [Sección 2.1](#).

información acerca de los grupos de nacionales de terceros países a que pertenecen dichas personas (por ejemplo, solicitantes de asilo).

¹⁸ En las páginas 9 y 10 del informe nacional se ofrece una visión general de las categorías de extranjeros retornados con derecho a asistencia a través del proyecto del Fondo Europeo para los Refugiados o del Fondo Europeo para el Retorno.

¹⁹ Término utilizado para describir a personas con aptitudes y cualificaciones académicas y profesionales.

En los **Países Bajos**, tanto los nacionales de terceros países en situación de residencia legal y aquellos que (ya) no se encuentran en situación legal pueden beneficiarse de la modalidad de “salida voluntaria facilitada por la OIM”. Entre los grupos de nacionales de terceros países en situación de residencia legal en el Estado miembro y con derecho a acogerse a la modalidad de “salida voluntaria facilitada por la OIM” se incluyen, por ejemplo, los que tienen un permiso de residencia permanente, aquellos con respecto a los cuales existe un procedimiento en curso para la obtención de un permiso de residencia por asilo o de un permiso de residencia permanente o temporal, o que pueden denunciar casos de trata de seres humanos. Esta modalidad constituye, de hecho, el retorno voluntario asistido definido en la [Sección 2.1](#). En cuanto a la salida voluntaria asistida, puede ofrecerse esta modalidad a los nacionales de terceros países que (ya) no se encuentran en situación de residencia legal en el Estado miembro, entre los que se incluyen: aquellos que entraron de manera ilegal; aquellos que entraron de manera legal, pero han superado el plazo permitido de estancia o han perdido su derecho de residencia; los solicitantes de asilo que han agotado todas las vías de recurso; y los nacionales de terceros países cuya solicitud de permiso de residencia ha sido denegada o que no han abandonado el territorio.

Polonia preveía inicialmente la “asistencia al retorno voluntario” de los nacionales de terceros países que habían retirado su solicitud de protección internacional (*Ley de 2003 sobre la concesión de protección a los extranjeros dentro del territorio de la República de Polonia*), pero en 2005 amplió dicha asistencia a otros grupos, mediante el establecimiento de un programa de “retorno voluntario asistido” basado en un acuerdo de cooperación con la OIM. A raíz de ello, también pueden inscribirse en el programa los solicitantes de protección internacional que han recibido una decisión negativa y los nacionales de terceros países a los que se les ha comunicado la obligación de abandonar el país.²⁰ Por tanto, este programa de “retorno voluntario asistido” también comprende la salida voluntaria asistida.

En **Portugal**, los términos “programas de retorno voluntario” (*Ley de asilo*) y “apoyo al retorno voluntario” (*Ley de extranjería*) se utilizan para referirse a las diferentes modalidades de retorno asistido. De hecho, la legislación nacional prevé la posibilidad de que el Estado, en cooperación con la OIM, organice tanto el retorno voluntario asistido como la salida voluntaria asistida. El retorno voluntario asistido cubre el retorno asistido de los refugiados, los beneficiarios de una protección temporal, los nacionales de terceros países residentes en el

²⁰ Quedan excluidas las “decisiones de expulsión acompañadas de una orden de ejecución inmediata, salvo en caso de que la decisión se hubiese adoptado atendiendo al justo interés de un extranjero”.

Estado miembro y los solicitantes de asilo cuya solicitud está pendiente. Estos grupos de nacionales de terceros países cuentan con un permiso válido o una autorización para residir en el Estado miembro y manifiestan su deseo de retornar voluntariamente a su país de origen o a otro país que está dispuesto a acogerlos. Aunque no la denomina como tal, Portugal también ofrece la modalidad de salida voluntaria asistida a los solicitantes de asilo que desean retornar a su país de origen una vez que les ha sido denegada su solicitud, así como a los “*ciudadanos extranjeros en situación irregular o en proceso de recurrir la decisión de denegación de su solicitud de regularización*”.²¹

En la **República Eslovaca** pueden inscribirse en el “programa de retorno voluntario” nacional, ejecutado por la OIM, las siguientes categorías de nacionales de terceros países: nacionales de terceros países en situación irregular y solicitantes de protección internacional que manifiesten su deseo de retornar antes de que se haya adoptado una decisión sobre su solicitud. En relación con el primer grupo, este incluye a aquellos sobre los que ha recaído una decisión de expulsión; aquellos respecto de los cuales las autoridades no tenían conocimiento, pero se presentaron en la OIM o en una dependencia policial por decisión libre y voluntaria; y a aquellos que fueron aprehendidos por la policía, a los que se les notificó una decisión de expulsión y se mantuvo en régimen de internamiento. Por tanto, el uso del concepto de “retorno voluntario” comprende tanto el retorno voluntario asistido (por ejemplo, solicitantes de asilo) como la salida voluntaria asistida (por ejemplo, nacionales de terceros países en situación irregular sobre los que ha recaído una decisión de expulsión), e incluso lo que en otros Estados miembros se consideraría como retorno forzoso, definido en el [Cuadro 1](#) (por ejemplo, nacionales de terceros países en situación irregular que permanecen en régimen de internamiento y a los que se les ha notificado una orden de expulsión).

En **Eslovenia** no existe actualmente ninguna modalidad de retorno asistido. El “programa nacional de retorno” describe la manera en que los diferentes grupos de nacionales de terceros países (por ejemplo, extranjeros en situación de residencia irregular o que han entrado en el país de manera ilegal) son expulsados del Estado miembro por la policía.²²

²¹ Entre estos últimos se incluyen los nacionales de terceros países a los que se les ha invitado a abandonar el país voluntariamente por encontrarse en situación irregular y/o se les ha notificado una orden administrativa de expulsión por encontrarse en situación ilegal o haber entrado en el país de manera ilegal. Los miembros dependientes de la unidad familiar de una persona que sea objeto de expulsión también podrán, en determinadas condiciones, beneficiarse de dichos programas.

²² Según consta en la legislación nacional, la expulsión puede ser forzosa o voluntaria. La expulsión forzosa solo es posible si la decisión (*sentencia de expulsión*) con la que se ordenó es definitiva y vinculante (artículos 50/3 y 50/4 de la Ley de extranjería). El procedimiento de expulsión de un extranjero se lleva a cabo entregándolo a las autoridades del país en cuestión.

Corresponde al nacional de tercer país sufragar los gastos del retorno por sí solo. Si este no dispone de los medios necesarios, el Estado sufragará los gastos. Se hace referencia a *“la posibilidad de una futura cooperación”* entre el gobierno y la OIM en el ámbito del retorno voluntario asistido de nacionales de terceros países.

En **España** existen tres tipos de “programas de retorno voluntario asistido”, a saber:

- 1) “Retorno voluntario por causas humanitarias”. Aplicable a nacionales de terceros países, sea cual sea su estatus legal, que, por distintas circunstancias, manifiestan su deseo de retornar a su país. En este grupo caben refugiados, desplazados, solicitantes de asilo, personas bajo la protección del Estado por razones humanitarias e inmigrantes en situación irregular o inmigrantes con autorización de residencia y/o trabajo. Estas personas deben encontrarse en situación de vulnerabilidad social y haber permanecido en España más de seis meses;
- 2) “Retorno voluntario asistido con reintegración”. Este programa está dirigido a los nacionales de terceros países que desean volver a su país para desarrollar una actividad económica sostenible. Esto exige la presentación de un plan de negocio y de un estudio de viabilidad económica;
- 3) “Programa de retorno asistido para nacionales de un tercer país desempleados”. Los beneficiarios de este programa serían nacionales de terceros países en situación de desempleo que sean nacionales de uno de los países con los que España tiene suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social. A diferencia de los dos programas anteriores, el acceso a este programa constituye un derecho para quienes cumplen los requisitos.

Estos programas nacionales parecen corresponderse, en general, con las definiciones de retorno voluntario, salida voluntaria y retorno voluntario asistido que se dan en la [Sección 2.1](#).

En **Suecia**, el *Consejo de migración* tiene por mandato prestar asistencia a la “repatriación voluntaria,” es decir, *“refugiados y otras personas que necesitan protección y que gozan del estatuto de residencia permanente y desean regresar a su país de origen”*. Esta responsabilidad se corresponde con el retorno voluntario asistido definido en la [Sección 2.1](#). Por otra parte, el *Consejo de migración* presta asistencia a las personas que han solicitado un permiso de residencia, pero han retirado su solicitud o bien son objeto de una decisión de retorno/expulsión y deciden regresar al país de origen, es decir, se trata de la salida voluntaria

asistida. Sin embargo, en el contexto nacional se utiliza el término “retorno asistido”. Se hace hincapié en que esta modalidad de salida voluntaria asistida, que adopta una visión global, consiste fundamentalmente en medidas individualizadas que se aplican, en la medida de lo posible, en cooperación con el nacional de tercer país, y constituye un componente integrante del proceso de asilo y residencia.²³

En **Reino Unido**, el “retorno voluntario asistido” se refiere a una variedad de programas a los que pueden acceder los nacionales de terceros países que ya no tienen derecho legal a permanecer en el país y desean regresar a su país de origen. Esto se corresponde con la salida voluntaria asistida definida en la [Sección 2.1](#). También pueden beneficiarse de estos programas los solicitantes de asilo que se encuentran en el sistema de asilo y gozan de un estatuto temporal, lo que se correspondería con la definición de retorno voluntario asistido de la [Sección 2.1](#). El retorno voluntario asistido se facilita, principalmente, a través de dos programas, ambos llevados a cabo por la OIM: el programa de “retorno voluntario asistido y reintegración” y el programa de “retorno voluntario asistido de inmigrantes en situación irregular”.

3. DATOS SOBRE EL RETORNO ASISTIDO

Como se explica en la [Sección 2](#), las definiciones, categorías y conceptos relacionados con el retorno no son del todo comparables entre los Estados miembros, como queda lógicamente reflejado en los distintos tipos de datos disponibles sobre el retorno. Algunos Estados miembros incluso han introducido nuevas categorías o las han modificado en el periodo 2004-2008. Dicho esto, en todos los Estados miembros hay algunos datos disponibles sobre la manera en que ha evolucionado el retorno a lo largo del tiempo. Entre los factores que han influido en los flujos de nacionales de terceros países a los Estados miembros y en su retorno desde el Estado miembro se incluyen la existencia de una frontera exterior (UE) y puntos de entrada, vínculos históricos y culturales con terceros países, el tamaño de las diásporas, la existencia de acuerdos de readmisión y el porcentaje de éxito en la ejecución de las modalidades de retorno asistido y retorno forzoso.

²³ Por ejemplo, en relación con los solicitantes de asilo a los que se les deniega el permiso de residencia, en el informe nacional (pág. 14) se explica que estos “*están cubiertos por un extenso programa dirigido a promover la motivación, que incluye asesoramiento relacionado con la situación de la persona y los niños implicados en el caso, las condiciones en el país de origen, incluidas las oportunidades de asistencia por parte de ONG, etc. Asimismo, se informa al solicitante acerca de los documentos que ha de presentar y a los que tiene que acceder para abandonar Suecia*”.

3.1 Visión general de los retornos asistidos

El [Cuadro 3](#) que figura más abajo ofrece una visión general de los retornos asistidos llevados a cabo en los Estados miembros entre 2004 y 2008. **Austria, España, Francia, Malta y Polonia** presentan tendencias ascendentes en el número de retornos asistidos. **Hungría** y la **República Eslovaca** muestran tendencias estables, mientras que **Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y Suecia** presentan cifras que varían considerablemente, tanto al alza como a la baja, durante 2004-2008. En cuanto a **Eslovenia, Grecia, Italia y Letonia**, resulta más difícil determinar las tendencias en materia de retorno asistido, debido, por ejemplo, a la aplicación de diversas medidas de “retorno voluntario asistido” a grupos específicos de nacionales de terceros países (**Italia**). Así pues, en general, se antoja difícil identificar una tendencia común, al margen de los datos antes mencionados, a escala comunitaria. Aunque no se facilitaron estadísticas anuales, 241 personas se beneficiaron de los programas de retorno en **Letonia** entre 2004 y 2008.

Cuadro 3: Número de nacionales de terceros países que recurren al retorno asistido (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
	Total	Total	Total	Total	Total
Austria	1.158	1.406	2.189	2.164	2.737
Bélgica	2.932 (OIM)	2.982 (OIM)	2.652 (OIM)	2.326 (OIM)	2.182 (OIM)
República Checa	700	641	573	206	172
Estonia	-	-	-	1	2
Finlandia	77	41	35	38	37
Francia	-	-	-	2.040	2.227
Alemania	10.891	8.657	7.357	4.716	4.541
Hungría	-	212	225	212	-
Irlanda	393 (OIM) 218 (AA)	210 (OIM) 125 (AA)	175 (OIM) 63 (AA)	255 (OIM) 161 (AA)	453 (OIM) 74 (AA)
Italia	222	222	222	222	222
Lituania	-	35	3	12	15
Malta	-	-	1	1	52
Países Bajos	700	3.100	3.100	1.100	1.700
Polonia	58 (Ley de 2003)	116 (Ley de 2003)	138 (Ley de 2003) 412 (OIM)	48 (Ley de 2003) 743 (OIM)	514 (Ley de 2003) 962 (OIM)
Portugal	226	321	163	278	347
República Eslovaca	148	119	128	153	96
España	1.176	928	958	1.184	1.821
Suecia	8.827	5.775	3.271	2.827	4.896
Reino Unido	2.715	3.655	6.200	4.155	4.295
Total (inferior)	28.872	27.407	26.320	20.660	24.109
Total (superior)	30.441	28.335	27.865	22.442	27.345

Notas:

1. Los datos relativos a **Alemania** son la combinación de nacionales extranjeros que se han acogido al programa de retorno asistido REAG/GARP ("Reintegración y emigración dirigido a los solicitantes de asilo en Alemania/Programa de repatriación asistida por el gobierno) y de aquellos a los que se les han remitido a opciones de vuelo baratas en el marco del SMAP ("Programa especial de asistencia a las personas migrantes").
2. Los datos relativos a **Irlanda** se refieren a los programas de retorno asistido con el apoyo de la OIM y los programas de retorno con asistencia administrativa (AA).
3. Los datos relativos a **Italia** corresponden al valor medio anual en el periodo en cuestión.
4. Los datos relativos a **Polonia** reflejan el número de participantes en la modalidad de retorno asistido en el marco de las disposiciones del acuerdo de la Ley de 2003 (artículos 70 y 75 de la Ley de 2003 sobre la concesión de protección a los extranjeros dentro del territorio de Polonia), y conforme a los datos facilitados por la OIM. Los datos facilitados por la OIM se refieren al número de participantes que han recibido apoyo para el retorno voluntario, de conformidad con el Acuerdo de 2005, así como al número de participantes que han recibido apoyo en el marco de programas de retorno voluntario a través de la ejecución de proyectos de la OIM cofinanciados con el apoyo financiero de los Fondos Europeos, la Oficina de Extranjeros y la guardia fronteriza.
5. Los datos relativos a **España** se refieren únicamente al programa de retorno voluntario por causas humanitarias. Esta cifra se incrementó hasta 3.549 en 2009 (a 3 de diciembre). El programa de retorno asistido para nacionales de un tercer país desempleados, que entró en vigor en noviembre de 2008, se aplicó a 6.767 inmigrantes hasta el 30 de noviembre de 2009.
6. En lo que respecta a **Reino Unido**, la cifra correspondiente a 2008 es provisional.

3.2 Desglose de los retornos asistidos por nacionalidad, edad y sexo

Todos los Estados miembros disponen de estadísticas desglosadas por nacionalidad de los extranjeros retornados. En el caso de algunos Estados miembros, solo se presentan determinadas categorías de extranjeros retornados desglosadas por país de retorno, como **Grecia** (personas aprehendidas) y **Letonia** (personas que recibieron asistencia al retorno).

El [Cuadro 4](#): Nacionalidades más destacadas que recurrieron al retorno asistido en el periodo 2004-2008 (por orden decreciente de número de participantes) que figura a continuación muestra las nacionalidades más destacadas de nacionales de terceros países que se han acogido a programas de retorno asistido. Según se desprende de este cuadro, las nacionalidades más comunes que recurren al retorno asistido en los Estados miembros son las siguientes: brasileña, china, georgiana, iraquí, moldava, nigeriana, rusa, serbia y montenegrina, turca y ucraniana.

Cuadro 4: Nacionalidades más destacadas que recurrieron al retorno asistido en el periodo 2004-2008 (por orden decreciente de número de participantes)

<u>Estados miembros</u>	<u>Nacionalidades</u>
Austria	Serbia y Montenegro, Federación de Rusia, Turquía, Moldova, Georgia, Ucrania, Kosovo, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Mongolia, Nigeria
Bélgica	Brasil, Federación de Rusia, Ucrania, Armenia, Mongolia, Kosovo, Marruecos, Turquía, Albania, Nigeria
República Checa	Federación de Rusia, Mongolia, Ucrania, Egipto, Moldova, China, Belarús, Vietnam, Georgia, Turquía
Estonia	Federación de Rusia, Ucrania, Belarús
Finlandia	Bosnia y Herzegovina, Iraq, Kosovo, Serbia
Francia	China, Argelia, Federación de Rusia, Serbia, Iraq
Alemania	Antigua Serbia y Montenegro, Turquía, Iraq, Federación de Rusia, Irán, Vietnam, Azerbaiyán, Afganistán, Armenia, Bosnia y Herzegovina
Hungría	Serbia y Montenegro (Kosovo), Turquía, Mongolia
Irlanda	Brasil, Nigeria, Moldova, Sudáfrica, Croacia, Serbia, Sudáfrica, Israel, Georgia, Federación de Rusia, Ucrania
Italia	Albania, Kosovo, Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Bosnia y Herzegovina, Nigeria, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Federación de Rusia, Ucrania, Moldova
Lituania	Federación de Rusia, Nigeria, Pakistán, Georgia, Vietnam, Afganistán
Malta	Ghana, Nigeria, Sudán, Malí, Marruecos, Senegal
Países Bajos	Angola, Ucrania, Brasil, Iraq, Afganistán
Polonia	Federación de Rusia, Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Armenia, Mongolia
Portugal	Brasil, Angola, Ucrania, Federación de Rusia, Cabo Verde
Eslovaquia	Moldova, China, Turquía, Federación de Rusia, Georgia, Iraq, Armenia
Eslovenia	Serbia, Albania, Turquía, Bosnia y Herzegovina, Moldova, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Ucrania, Montenegro, Georgia
España	Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay, Chile, Honduras, Paraguay, Venezuela
Suecia	Iraq, Serbia (minorías), Somalia y Líbano, así como personas apátridas (en su mayoría de Oriente Medio).
Reino Unido	Brasil, Iraq, Afganistán, Irán, Pakistán, China, Sri Lanka, Serbia y Montenegro, Zimbabue, Sudáfrica

Notas:

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

1. Cada informe nacional contiene una exposición más detallada de los principales países de origen.
2. Con respecto a **Austria, Bélgica, Francia y Suecia**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2008.
3. Con respecto a **Finlandia**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2003-2009.
4. Con respecto a **Irlanda**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2004-2009 (agosto).
5. Con respecto a **Italia**, estas nacionalidades representan los 10 principales países de origen en relación con los siguientes programas que ofrecen retorno asistido en Italia: el programa para las víctimas de la trata y los programas SPRAR (Sistema de protección de los solicitantes de asilo y los refugiados) y PNA (Programa nacional de asilo). Las cifras corresponden al periodo 1991-2009
6. Con respecto a **Lituania**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2005-2008.
7. Con respecto a **Malta**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2005-2009 (agosto).
8. Con respecto a **Polonia**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2005-2009.
9. Con respecto a **Eslovenia**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2005-2007.
10. Con respecto a **España**, las nacionalidades más destacadas corresponden a cifras de 2003-2009 sobre el programa de retorno voluntario por causas humanitarias. No se incluyen los datos relativos al “Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados”, puesto que no se puso en marcha hasta finales de 2008.

Hasta cierto punto, las tendencias observadas en (todas las modalidades de) los retornos ponen de relieve algunos de los factores antes mencionados que influyen en las estadísticas relativas a los retornos. En cuanto a los vínculos históricos y culturales, los extranjeros retornados de **Lituania** proceden fundamentalmente de la Federación de Rusia, al igual que en el caso de **Polonia**, donde muchos extranjeros retornados proceden de la Federación de Rusia (República de Chechenia). **Portugal** registra un elevado número de retornos a Brasil y Angola, en **España** hay numerosos casos de retorno (principalmente voluntarios) a América central y del sur, y con respecto a **Reino Unido**, los retornos se efectúan fundamentalmente a países de la Commonwealth. El hecho de poseer una frontera exterior (UE) queda reflejado en algunas de las estadísticas facilitadas, por ejemplo, en **Italia** y **Grecia** se produce un gran número de aprehensiones y expulsiones de nacionales de Albania, mientras que en **España**, las expulsiones de nacionales de Marruecos representan más del 50% del total.

El final de los conflictos y la guerra influye especialmente en el retorno de solicitantes de asilo rechazados (o beneficiarios de protección internacional cuyo estatuto queda sin efecto), como demuestran los retornos a Iraq, tras la mejora de la situación de seguridad, desde **Alemania, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia y Reino Unido**.

En relación con los datos desagregados por edad, **Alemania, Austria, Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca** proporcionaron estadísticas de retorno desglosadas por edad, aunque los Estados miembros presentan diferentes categorías de grupos de edad. En el [Cuadro 5](#): Desglose por sexo y edad de los extranjeros retornados, por Estado miembro

Cuadro 5: Desglose por sexo y edad de los extranjeros retornados, por Estado miembro

Country	Year	Sex		Age (in years)																												
		Male	Female	0-13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26-30	31-34	35	36-40	41-44	45	46-49	50	51-59	60	61-62	63	64	65+		
Czech Republic	2004	108	39	1				4									9													44	0	
	2005	159	45	0				4									145													53	0	
	2006	153	52	0				7									119													69	0	
	2007	69	23	0				1									61													30	0	
	2008	48	10	0				2									37													19	0	
Estonia	2004	155	122			23																									92	
	2005	100	116			31																									81	
	2006	44	63			4																									58	
	2007	42	70			17																									52	
	2008	34	35			2																									33	
France	2004	-	-			-											-														-	
	2005	-	-			-											-														-	
	2006	372	1,060			-				32						146	216	242	198	224		177		136						61		
	2007	497	1,185			-				37						162	277	266	252	224		170		175						119		
	2008	448	1,418			-				38						200	326	304	297	227		168		201						115		
Germany	2004	6,133	3,828			3,156										2,772															302	
	2005	4,671	2,777			2,201										2,146															195	
	2006	3,645	2,112			1,583										1,607															184	
	2007	2,129	1,308			882										922															144	
	2008	1,798	1,001			655										793															119	
Lithuania	2004	-	-			-																									-	
	2005	26	9																												-	
	2006	3	0																												2	
	2007	10	2			10																										
	2008	13	2																													
Malta	2004	-	-			-																									-	
	2005	-	-			-																									-	
	2006	183	11			28										39	59	45													13	
	2007																															
	2008																															
Netherlands	2004																															
	2005																															
	2006	-	-	2,252		813																										255
	2007																															
	2008																															
Slovak Republic	2004	104	44			13																									1	
	2005	90	29			10																									0	
	2006	101	27			12																									0	
	2007	107	46			1																									0	
	2008	77	19			8																									1	
United Kingdom	2004	-	-			-																									-	
	2005	-	-			-																									-	
	2006	-	-			-																									-	
	2007	-	-			-																									-	
	2008	3,170	1,095			365										670															325	

Notas:

1. Solo se incluyen los años con respecto a los cuales se han facilitado datos, para cada Estado miembro.
2. Las cifras correspondientes a **Alemania** en el grupo de edad "<18" incluyen a la población de 18 años (es decir, "18 y menos").
3. Las cifras correspondientes a la República Checa solo se aplican a una categoría de extranjeros retornados (en situación irregular); no incluyen el grupo de extranjeros retornados más numeroso, esto es, los solicitantes de asilo rechazados, que representan más de la mitad de todos los extranjeros retornados en el periodo 2004-2008.

En **Austria**,²⁴ el mayor grupo de extranjeros retornados (59%) entre 2007 y 2009 pertenecía al grupo de edad de 18 a 35 años, seguido del grupo de retornados de 35 a 65 años (28%). El porcentaje de menores registró un aumento durante el periodo que se examina (2007: 8%; 2009: 19%). El gran número de menores retornados en 2009 puede atribuirse, en particular, a los extranjeros retornados a la Federación de Rusia, el 41% de los cuales tenía menos de 18 años. El porcentaje de personas mayores de 65 años en esos tres años era reducido (en torno al 1%). En la **República Checa**, la categoría de edad más frecuente en los retornos de nacionales de terceros países en situación irregular es la de 20 a 34 años, seguida del grupo de edad de 35 a 64 años. Ninguno de los extranjeros retornados tenía más de 65 años, y todos los años se producían varios retornos de nacionales de terceros países menores de 19 años. En **Alemania**, más de la mitad de los extranjeros retornados eran adultos de entre 19 y 45 años, y alrededor del 29% tenía menos de 18 años. No obstante, el desglose por nacionalidad presenta algunas variaciones con respecto a esta distribución media. Por ejemplo, en 2007 y 2008, casi dos tercios de los extranjeros retornados a Iraq tenían entre 19 y 45 años, mientras que el número de niños y jóvenes que retornaron a China y Vietnam era relativamente bajo. En **Letonia**, de las 14 personas que recibieron asistencia al retorno en 2009, una era menor de 17 años; nueve tenían entre 18 y 35 años y cuatro tenían entre 36 y 59 años. Del mismo modo, en **Lituania**, la mayoría de los que recurren al retorno asistido tienen entre 19 y 30 años (51%), y los menores representan el 15% de los extranjeros retornados. En los **Países Bajos**, el mayor grupo de retornados lo constituye el grupo de edad de 18 a 34 años, seguido del grupo de 35 a 64 años. En cuanto a los menores, sobre todo en la categoría de edad inferior a 13 años, el “retorno voluntario” es más frecuente que el retorno forzoso.²⁵ En **Portugal**, los extranjeros retornados estaban concentrados en los grupos de edad económicamente activos, máxime entre 20 y 29 años.

El [Cuadro 6](#) que figura a continuación también presenta una visión de conjunto de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Estonia, Francia, Irlanda, Lituania, Malta**, los **Países Bajos, Portugal, Reino Unido**, la **República Checa** y la **República Eslovaca**) que han facilitado estadísticas desglosadas por sexo, esta vez presentadas como porcentajes. Los hombres tienden a constituir la mayoría de los extranjeros retornados y representan alrededor del 60-70%, frente al 30-40% de las mujeres en **Alemania, Austria, Irlanda**, los **Países Bajos, Portugal, Reino Unido**, la **República Checa** y la **República Eslovaca**. En **Estonia** y **Francia**, los extranjeros retornados son, en su mayoría, mujeres.

²⁴ Estas observaciones acerca de los grupos de edad se refieren únicamente a los extranjeros retornados que recibieron asistencia de la OIM Viena.

²⁵ Se trata de menores que forman parte de una familia, no de menores no acompañados.

Cuadro 6: Porcentaje de extranjeros retornados, por sexo (2004-2008)

Estado miembro	2004		2005		2006		2007		2008	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Austria	80%	20%	-	-	80%	20%	81%	19%	-	-
República Checa	57%	43%	60%	40%	71%	29%	79%	21%	69%	31%
Finlandia	52%	48%	54%	46%	57%	43%	61%	39%	49%	51%
Alemania	62%	38%	63%	37%	63%	37%	62%	38%	64%	36%
Estonia	45%	55%	45%	55%	45%	55%	45%	55%	45%	55%
Francia	-	-	-	-	26%	74%	30%	70%	25%	75%
Irlanda	-	-	-	-	-	-	71%	29%	67%	33%
Lituania	-	-	80%	20%	80%	20%	80%	20%	80%	20%
Malta	-	-	94%	6%	94%	6%	94%	6%	94%	6%
Países Bajos	73%	27%	64%	36%	65%	35%	62%	38%	69%	31%
Portugal	69%	31%	63%	37%	70%	30%	67%	33%	66%	34%
República Eslovaca	70%	30%	75%	25%	79%	21%	70%	30%	80%	17%
Reino Unido	-	-	-	-	-	-	-	-	74%	26%

Notas:

1. Las cifras correspondientes a **Alemania** se refieren a participantes en el programa de retorno/salida voluntaria asistida (REAG/GARP).
2. Las cifras correspondientes a los **Países Bajos** se refieren al retorno voluntario (incluido el retorno voluntario asistido). Además, corresponden a todo el periodo 2004-2008, es decir, no están desglosadas por año.

En **Austria** se registraron diferentes pautas en relación con los principales países de retorno: en 2009, las nacionalidades que arrojaron los porcentajes más altos de hombres retornados eran la india (98%) y la nigeriana (95%). Con respecto a algunas otras nacionalidades se registró un porcentaje dominante de mujeres, especialmente en el caso de los retornados a la Federación de Rusia y a Mongolia, con un 51% y un 49% de mujeres, respectivamente. En **Reino Unido**, el desglose difiere entre los casos de solicitantes de asilo y no solicitantes de asilo, registrándose un mayor porcentaje de mujeres entre este último grupo. En 2008, las mujeres representaban el 39% de los casos de no solicitantes de asilo, frente al 60% de hombres. Las cifras comparables correspondientes a los casos de asilo fueron el 17% de mujeres y el 82% de hombres.

Los datos sobre las cualificaciones y el empleo de los retornados nacionales de terceros países son muy escasos, al menos los que se desprenden de las estadísticas nacionales. En los casos en que el retorno asistido incluye asesoramiento individual, por ejemplo, sobre las oportunidades de empleo en el país de retorno, es posible que la información acerca de las

calificaciones y el empleo se haya registrado caso por caso. **Letonia** y **Malta** proporcionan algunas cifras relacionadas con las cualificaciones (estudios y educación), pero al ser muy bajas no tienen suficiente relevancia estadística para identificar una tendencia general. En **Portugal**, parece que los extranjeros retornados de los últimos años presentan mayores niveles educativos que en el pasado.

3.3 Comparación con los retornos forzosos

A fin de mostrar la magnitud de los retornos asistidos, muchos Estados miembros también facilitaron datos comparables (anuales) sobre el número de retornos forzosos. El [Cuadro 7](#) Comparación con los retornos forzosos

Cuadro 7: Visión general de los retornos forzosos de nacionales de la UE y de terceros países en los Estados miembros (2004 – 2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
	Total	Total	Total	Total	Total
Austria	-	4.277	4.090	2.838	2.026
Bélgica	6.367	6.565	6.629	4.311	3.644
República Checa	975	1.159	1.011	549	578
Alemania	28.187	20.754	16.583	11.483	11.664
Grecia	15.720	21.238	17.650	17.077	20.555
España	26.432	25.370	33.235	25.443	-
Finlandia	-	2.229	1.388	1.055	1.093
Hungría	865	725	748	481	-
Irlanda	598	395	301	139	161
Italia	35.437	30.428	24.902	15.680	17.880
Lituania	-	189	149	147	137
Malta	704	955	780	338	261
Países Bajos	7.700	8.400	7.500	6.400	5.000
Polonia	-	-	2.959	2.502	4.846
Portugal	514	784	919	715	785
República Eslovaca	-	-	-	-	1.311
Suecia	1.756	1.248	866	2.511	3.420
Reino Unido	22.225	23.950	21.320	21.180	21.305
Total	149.808	148.666	141.030	112.849	94.666

Notas:

1. Este cuadro incluye las estadísticas relativas al retorno forzoso de todos los extranjeros, incluidos los nacionales de la UE.
2. En lo que respecta a la **República Eslovaca**, estas estadísticas incluyen las expulsiones de extranjeros (extranjeros que han sido expulsados físicamente por la policía, debido exclusivamente a su entrada ilegal o a su situación irregular en la **República Eslovaca**), con inclusión de la readmisión.

Aunque el retorno forzoso ha mostrado una tendencia decreciente en algunos Estados miembros, comparado con el retorno asistido, el retorno forzoso sigue siendo más frecuente

en muchos Estados miembros, máxime en **Alemania, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Reino Unido y la República Eslovaca.**²⁶

En otros Estados miembros, el número de retornos asistidos ha superado al número de retornos forzosos, como, por ejemplo, en **Austria**, país donde, en 2008, el número de retornos forzosos (2.026) fue por primera vez inferior al número de retornos asistidos (2.737), y en 2009, el número de retornos asistidos (4.088) superó al número de retornos forzosos (2.418) en un 39%.

4. EL MARCO POLÍTICO, LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL

Este apartado ofrece una visión general de cómo se organiza el marco político, legislativo e institucional en relación con el retorno asistido en los Estados miembros. En la [Sección 4.1](#) se presenta el marco político y jurídico de los Estados miembros, mientras que, a continuación, la [Sección 4.2](#) describe la influencia de la política, la legislación y la financiación europeas en el desarrollo (ulterior) de políticas, estrategias y programas de retorno de los Estados miembros.

4.1 El marco político y legislativo de los Estados miembros

4.1.1 El marco político

En la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa y Suecia**) se consideraba que la política de retorno era esencial para aplicar una política de asilo e inmigración eficaz.

En **Alemania, Austria, Bélgica, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa y Suecia**, el retorno asistido se consideraba preferible frente al retorno forzoso. Las principales razones aducidas eran su reducido coste y el hecho de que permitía al extranjero retornado regresar a su país de retorno en condiciones más dignas y humanas. Estos intereses también quedaron reflejados en los motivos que habían llevado a los Estados miembros a elaborar políticas de retorno asistido, expuestos en

²⁶ La mayor frecuencia de los retornos forzosos no implica necesariamente que, desde una perspectiva legal, el retorno forzoso tenga prioridad sobre el retorno voluntario. De hecho, el Estado miembro en cuestión podría considerar el retorno voluntario como la opción preferible.

mayor detalle en la [Sección 5.2](#). Sin embargo, en el marco de una política global de retorno, tanto el retorno asistido como el retorno forzoso constituían grandes prioridades, y, para algunas categorías de extranjeros retornados, el retorno forzoso representaba un importante instrumento en caso de que fracasara la alternativa del retorno o la salida voluntaria asistida. Existen varios argumentos adicionales que justifican la preferencia de los Estados miembros por el retorno asistido. En **Lituania**, por ejemplo, el retorno asistido se considera beneficioso para las relaciones entre Lituania y terceros países, ya que los extranjeros retornados no se ven obligados a retornar, sino que lo hacen con carácter voluntario, creando así una relación de cooperación entre el Estado miembro y el tercer país de que se trate.

En **Bélgica** se considera que la separación del retorno voluntario y el retorno forzoso permite cierto margen de perspectiva, en la que el retorno voluntario se percibe más como un instrumento de apoyo social que como un instrumento de gestión y control de las migraciones. El principal objetivo consiste en presentar la modalidad de retorno voluntario como un proyecto migratorio alternativo, creíble y viable.

En la **República Checa**, a raíz de la crisis financiera de 2008 se introdujeron cambios en la política de retorno, en respuesta a las preocupaciones por los crecientes niveles de desempleo. **España** también introdujo un programa para prestar asistencia al retorno de nacionales de terceros países desempleados.

En el marco de la política de retorno de **Italia**, los **Países Bajos** y **Suecia**, se hizo hincapié en la función del retorno asistido para garantizar una política migratoria eficaz. Concretamente, en **Italia**, el gobierno expresó su preocupación ante el hecho de que, si bien se adoptaban decisiones de expulsión contra un número de personas cada vez mayor, el número de expulsiones reales seguía siendo reducido, habida cuenta de las dificultades para averiguar la nacionalidad del inmigrante. Este asunto se abordó, más adelante, mediante la *Ley de seguridad* de agosto de 2009, que amplió el periodo de internamiento a 180 días.

En **Estonia**, **Grecia**, **Letonia** y **Lituania** no existen estrategias ni programas de retorno asistido actualmente. Con todo, en **Estonia** se está trazando una nueva estrategia en el marco del [Programa plurinacional del Fondo Europeo para el Retorno para 2008-2013](#).²⁷ En **Letonia**, las instituciones responsables han fijado una serie de objetivos para la gestión del retorno, entre los que se incluyen introducir las modificaciones necesarias en la legislación para regular las disposiciones y los procedimientos de retorno, así como apoyar la

²⁷ Decisión nº [575/2007/CE](#) y sucesivas modificaciones de conformidad con el proyecto de ley de Irlanda para la inmigración, residencia y protección de 2008 que se aprobará.

elaboración e introducción de “*medidas de retorno voluntario y reintegración*”. En **Lituania** se está redactando un acuerdo entre la OIM y el gobierno relativo a la garantía del retorno asistido, mientras que, por último, en **Finlandia** se observó una falta de voluntad política para desarrollar una política nacional de retorno asistido.

En **Eslovenia, Malta y Polonia**, los debates sobre la política de retorno son relativamente recientes. En **Malta**, por ejemplo, el documento de política ‘[Inmigrantes en situación irregular, refugiados e integración](#)’ publicado en 2005 subraya la importancia del retorno asistido frente al retorno forzoso. En **Polonia**, el *Grupo de trabajo sobre la elaboración de una estrategia polaca de migración*, nombrado en febrero de 2009 por el *Comité Interministerial de Migración*, también debatió cuestiones relacionadas con el retorno asistido de nacionales de terceros países.

En **Portugal**, los debates parlamentarios celebrados en el marco de la aprobación de la Directiva de retorno concluyeron que las condiciones nacionales para el retorno eran más favorables que las definidas en la Directiva. Con todo, el país considera que la introducción de la Directiva constituye un importante paso adelante para los Estados miembros que carecen actualmente de una legislación en la materia.

En **Reino Unido**, el debate sobre la política de retorno se centró en la importancia del retorno (mediante una orden de expulsión) de los presos nacionales acusados de cometer graves delitos. Como resultado de este debate, la *Dirección de Fronteras de Reino Unido* realizó denodados esfuerzos por abordar la situación y garantizar la pronta expulsión de presos nacionales de terceros países en el futuro. A tal fin, se estableció una nueva estrategia de expulsión para prestar asistencia al retorno voluntario de los presos de terceros países a su país de origen tras ser puestos en libertad.

4.1.2 El marco legislativo

En la mayoría de los Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Polonia,**²⁸ **Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**), el retorno asistido está regulado en el contexto de un marco jurídico vigente. En general, el fundamento jurídico lo constituye uno de los siguientes tipos de leyes nacionales:

²⁸ Asimismo se llama la atención sobre el *Acuerdo, de 12 de Julio de 2005, entre el Ministerio del Interior y de Administración de la República de Polonia y la Organización Internacional para las Migraciones sobre la cooperación en materia de retorno asistido de extranjeros que abandonan el territorio de la República de Polonia.*

- *Ley sobre residencia de extranjeros o Ley de extranjería*, en el caso de **España, Hungría, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**;
- *Ley de asilo*, en el caso de **Austria, Hungría, Portugal, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca**;
- *Acuerdo y leyes de apoyo al bienestar básico*, en el caso de **Austria**
- *Ley de administración penitenciaria*, aplicable en **Austria** a los extranjeros condenados a prisión;
- *Ley de inmigración*, en el caso de **Italia y Reino Unido**; y
- *Ley de reemigración*, únicamente aplicable en los **Países Bajos**.

Cuatro Estados miembros elaboraron un marco jurídico específico para el retorno asistido.²⁹

- La *Ley de 24 de julio de 2006* por la que se establecen los programas de retorno y la *Circular de 7 de diciembre de 2006* en la que se definen las diversas modalidades de asistencia en **Francia**;
- *El Reglamento sobre el retorno y la reintegración* en los **Países Bajos**; y
- La *Ley del programa de 2002* en **Bélgica** nombra a *Fedasil* como el organismo encargado de ejecutar el programa. Por otra parte, la *Ley de acogida* de 2007 describe brevemente la organización del programa, y la *Ley de enero de 2007* estipula que las facilidades de acogida pueden prolongarse para todo aquel que esté de acuerdo en participar en el programa.
- *El Plan de Retorno Voluntario*, dirigido a trabajadores de terceros países, se aprobó en **España**. El RDL 4/2008 establece el pago anticipado o acumulado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

De esos Estados miembros que cuentan con un marco legislativo (ya sea específico para el retorno o como parte de una ley de asilo y migración más amplia), el fundamento jurídico de **Bélgica** no establece criterios ni definiciones en relación con el retorno asistido. En cambio, la legislación de **Austria** y de **España, Italia, los Países Bajos, Portugal, la República**

²⁹ En 1983 entró en vigor una ley de *asistencia al retorno* en Alemania, dirigida fundamentalmente a los trabajadores extranjeros desempleados de determinadas nacionalidades con un permiso de residencia. Al tratarse de una ley de vigencia temporal, después de 1984 se interrumpió la aplicación de la Ley de asistencia al retorno, salvo en lo que respecta a la posibilidad de que los extranjeros que deseen retornar reciban asesoramiento sobre las condiciones generales de retorno y sobre las opciones de readaptación profesional.

Checa y la **República Eslovaca** sí establece criterios. En **Portugal**, por ejemplo, la *Ley nacional de extranjería* define las directrices generales, y el *Protocolo de cooperación para aplicar el programa de retorno voluntario* entre el Estado y la OIM incluye criterios concretos para el retorno.

No existe ningún marco jurídico que regule el retorno asistido en **Eslovenia**, **Estonia**, **Grecia**, **Finlandia**, **Irlanda**, **Letonia**, **Lituania** ni **Malta**. De conformidad con la legislación de **Alemania**, el retorno asistido tiene prioridad sobre el retorno forzoso, pero la ley no regula la asistencia al retorno voluntario explícitamente.

4.2 La política y legislación europeas y su influencia en los Estados miembros

En esta sección se resumen la política y la legislación europeas en materia de retorno, incluyendo comentarios y análisis acerca de si se ha aplicado y transpuesto y cómo se ha hecho, así como de sus repercusiones en los Estados miembros. Varios de estos instrumentos jurídicos europeos se centran (fundamentalmente) en el retorno forzoso.

El [Cuadro 8](#) que figura a continuación presenta una relación de los Estados miembros que han aplicado las directivas y decisiones del Consejo relacionadas con el retorno que en él se exponen.³⁰ En general, solo un número limitado de Estados miembros formuló observaciones sobre la aplicación de las directivas, y más abajo se ofrece un pequeño resumen de la experiencia adquirida por los Estados miembro con la aplicación de las seis directivas y decisiones del Consejo relacionadas con el retorno.

Cuadro 8: Visión general de la aplicación nacional de directivas y decisiones relacionadas con el retorno

Directivas	Austria	Bélgica	República Checa	Alemania	Estonia	Grecia	España ³	Finlandia ¹	Francia	Hungría	Irlanda ²	Italia	Letonia	Lituania	Malta	Países Bajos	Polonia	Portugal	Eslovaquia	Eslovenia	Suecia ⁴	Reino Unido	Total
Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	18
Directiva 2003/110/CE sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación por vía aérea ⁵	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	18
Decisión 2004/191/CE por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los	X	X	X	X	X	X		X	X		-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	17

³⁰ Situación hasta finales de 2010.

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

Directivas	Austria	Bélgica	República Checa	Alemania	Estonia	Grecia	España ³	Finlandia ¹	Francia	Hungría	Irlanda ²	Italia	Letonia	Lituania	Malta	Países Bajos	Polonia	Portugal	Eslovaquia	Eslovenia	Suecia ⁴	Reino Unido	Total
desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países																							
Decisión 2004/573/CE relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	17
Decisión 575/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el periodo 2008-2013 como parte del Programa general "Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios" y la legislación por la que se desarrolla	X	X	X	X		X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	16
Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular ¹			X			X	X		X		-			X	X		X	X	X			-	9

1. La Directiva 2008/115/CE está en proceso de transposición en la legislación nacional. En la **República Checa** se aplicó mediante una enmienda de la Ley sobre la residencia de nacionales extranjeros aprobada por el Parlamento en diciembre de 2010. En **Finlandia**, se prevé que la legislación que adapta el Derecho interno a la Directiva entre en vigor durante el primer semestre de 2011. **Irlanda** y **Reino Unido** no participaron en la adopción de esta Directiva.
2. **Irlanda** participa en la Directiva 2001/40, pero no existe ningún mecanismo de aplicación de dicho reconocimiento mutuo. Irlanda solo transpuso parcialmente la Directiva 2004/573/CE y no participó en la adopción de la Decisión 2004/191/CE.
3. En **España** se aplicarán las tres Directivas cuando se apruebe en el Parlamento la nueva Ley de extranjería
4. En **Suecia** se aplicarán estas Directivas, aunque no se han establecido medidas legislativas de aplicación.
5. **Irlanda** y **Reino Unido** no participaron en la adopción de la Directiva 2003/110/CE y no quedan vinculados por ella ni sujetos a su aplicación.

4.2.1 Directiva 2001/40/CE del Consejo sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países

En **Hungría**, los **Países Bajos** y **Reino Unido**, la transposición y la aplicación de la Directiva no exigieron introducir cambios importantes en la legislación nacional, ni tuvieron repercusiones significativas en la práctica nacional en lo que atañe al reconocimiento de las decisiones de expulsión. En cambio, en **Eslovenia** y **España** (en el futuro), la transposición de la Directiva exigía introducir varios cambios en el marco legislativo nacional. Sin embargo, no se proporcionaron detalles concretos sobre la naturaleza de dichos cambios.

En la **República Eslovaca**, hasta la fecha, el gobierno solo ejecutó una decisión de expulsión dictada por la **República Checa**. La aplicación de la Directiva en **Suecia** plantea problemas, debido a la ausencia de un buen sistema de comunicación entre los Estados miembros sobre

las decisiones de expulsión. En el [Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo](#)³¹ se reiteró la cooperación entre los Estados miembros en lo que se refiere a las decisiones de expulsión.

4.2.2 *Directiva 2003/110/CE del Consejo*³² *sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación por vía aérea.*

En **Hungría**, la transposición y la aplicación de la Directiva no tuvieron una incidencia significativa en el marco jurídico y la ejecución de las expulsiones por vía aérea. En cambio, la transposición dio lugar a una serie de enmiendas de la legislación nacional en **Malta**, para lo cual se preparó una circular legal, y en **Eslovenia** (en el futuro). Sin embargo, no se proporcionaron detalles concretos sobre la naturaleza de dichos cambios. En los **Países Bajos**, esta Directiva se aplicó mediante la modificación de las *Directrices de implantación de la Ley de extranjería*. Además, el *Tratado de Prüm*³³ contiene acuerdos celebrados en cumplimiento de esta Directiva.

Suecia calificó la experiencia de aplicar la Directiva de positiva, dado que ya no se exigía a las autoridades escoltar a los nacionales de terceros países a un país de tránsito y se permitía a los nacionales de terceros países viajar no acompañados. Por el contrario, en **Portugal**, la aplicación de la Directiva se consideró problemática, ya que en algunas instancias el tránsito entre Estados miembros se veía dificultado por el requisito de una escolta, incluso en los casos en que las personas que tenían la obligación de abandonar el territorio no representaban ningún riesgo para la seguridad de las personas y los bienes, y no tenían que cambiar de aeropuerto en el país de tránsito.

4.2.3 *Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación*

³¹ Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo: *Compromiso II) d)*: desarrollar la cooperación entre los Estados miembros recurriendo, sobre una base voluntaria y en la medida necesaria, a dispositivos comunes para garantizar la expulsión de los extranjeros en situación irregular (identificación biométrica de los clandestinos, vuelos conjuntos, etc.); y *Compromiso II) h)*: hacer plenamente vigentes las disposiciones comunitarias según las cuales una decisión de expulsión adoptada por un Estado miembro es aplicable en todo el territorio de la Unión Europea y su correspondiente inscripción en el Sistema de Información de Schengen (SIS) obliga a los demás Estados miembros a impedir la entrada y la estancia en su territorio de la persona de que se trate. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

³² Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:321:0026:0031:EN:PDF>.

³³ Este Tratado lo concluyeron inicialmente Países Bajos, Alemania, Francia, España, Bélgica, Luxemburgo y Austria, y contiene acuerdos celebrados en cumplimiento de la Directiva 2003/110/CE y la Decisión 2004/573/CE sobre la repatriación conjunta y el apoyo mutuo durante la repatriación.

de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países.

Por lo general, parece que esta Decisión apenas se ha aplicado hasta la fecha. La **República Checa** y la **República Eslovaca** solo la aplicaron una vez, mientras que **Lituania** no la había aplicado hasta la fecha. En los **Países Bajos**, la aplicación de esta Decisión no obligó a introducir cambio alguno en la legislación y los reglamentos vigentes. Además, en **Suecia**, las dificultades administrativas relacionadas con la implantación de esta Decisión han supuesto que nunca se haya aplicado plenamente esta Decisión, en la medida en que no existe ningún mecanismo bien desarrollado para informar a otros Estados miembros sobre las decisiones de expulsión, y también surgen problemas en relación con el nacional de tercer país que carece de los documentos de viaje necesarios, lo que aumenta la carga administrativa. En **Austria**, antes de que se adoptara la Decisión del Consejo, las modalidades para la compensación de los desequilibrios financieros se basaban en tratados bilaterales con otros Estados miembros de la UE. Después de adoptarse la Decisión del Consejo se ha seguido aplicando esta práctica.

Por último, en cuanto a las repercusiones de la transposición de la Decisión, solo **Eslovenia** y **Malta** realizaron importantes cambios en su legislación nacional. **Polonia**, al introducir la Decisión, así como la Directiva 2001/40/CE, en su legislación nacional, consagró todo un capítulo legislativo a las cuestiones cubiertas por estas dos Directivas³⁴.

4.2.4 Decisión 2004/573/CE del Consejo relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión

En el preámbulo del Reglamento FRONTEX se hace referencia al retorno de nacionales de terceros países como una parte importante de la eficacia del control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE. El artículo 2 f) y el artículo 9 exigen que FRONTEX facilite la asistencia necesaria para la organización de las operaciones de retorno conjuntas de los Estados miembros relacionadas con la aplicación de la legislación de la UE.

Austria organizó en 2006 su primer vuelo conjunto a Armenia, junto con **Francia** y **Polonia**, cuando asumía la Presidencia del Consejo Europeo, y ha sido uno de los Estados miembros más activos a la hora de participar en dichas operaciones. En 2006 y 2007 participó en cuatro

³⁴ Capítulo 8 b) de la Ley de extranjería, titulado “Ejecución de la decisión de expulsión de un extranjero dictada por un órgano de otro Estado miembro”.

vuelos chárter con otros Estados miembros de la UE, y en 2009 organizó 11 vuelos chárter conjuntos, además de participar en otros ocho. **Suecia** ha organizado y participado en operaciones de vuelos chárter conjuntos durante el periodo en cuestión.

Eslovenia, Italia, Letonia y la **República Eslovaca** han participado en un reducido número de operaciones de retorno conjuntas por vía aérea, pero aún no han organizado ninguna operación por sí mismos. En cambio, **Lituania** no ha organizado ni participado en ninguna operación de retorno conjunta por vía aérea hasta la fecha.

Irlanda ya ha organizado este tipo de operación y considera que estas operaciones son más económicas que si tuviera que actuar unilateralmente. Por tanto, el Gobierno tenía una percepción positiva de esta iniciativa. La guardia fronteriza de **Polonia** organizó vuelos chárter conjuntos con **Alemania, Austria y Francia**³⁵ y señaló que estas operaciones también permitían promover la cooperación con Estados miembros con los que no había colaborado anteriormente, como **España, Italia y Reino Unido**, así como Suiza. Por otra parte, en relación con **Hungría**, que todavía no ha participado en este tipo de operaciones, esta opción no era factible, debido al número muy reducido de inmigrantes que retornaban a su país y por el hecho de que la mayoría de los extranjeros retornados procedían de países vecinos de Hungría, por lo que los vuelos eran innecesarios.

4.2.5 *Decisión 575/2007/CE³⁶ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el periodo 2008-2013 como parte del Programa general "Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios" y la legislación por la que se desarrolla*

En lo que se refiere a la ayuda financiera europea, el Fondo Europeo para el Retorno dispone de un presupuesto total de 676 millones de euros para el periodo 2008-2013. El objetivo general del Fondo Europeo para el Retorno es apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones, mediante el uso del concepto de gestión integrada, teniendo en cuenta la legislación comunitaria en materia de migración y asilo.

³⁵ Por ejemplo, en 2007, **Polonia** participó en un proyecto titulado *Efectuar vuelos conjuntos a efectos de la expulsión de personas migrantes a Estados de África occidental*. Los Estados socios fueron: **Austria, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, la República Checa y Suiza. Alemania** proporcionó un médico y un enfermero para cada vuelo chárter. Se expulsó a un total de 121 extranjeros a: Camerún (64), Togo (31), la República de Guinea (9), Ghana (9) y Benín (8).

³⁶ Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0575:EN:NOT>.

Todos los Estados miembros financian (parte de) sus acciones en relación con el retorno asistido a través del Fondo Europeo para el Retorno. Con respecto a los dos tipos de proyectos financiados con fondos europeos, cabe discernir dos tendencias generales. Por un lado, algunos Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**) que tienen marcos legislativos y programas de retorno asistido ya establecidos, recurren a programas financieros europeos para reforzar sus programas existentes, por ejemplo, en el desarrollo de campañas informativas, proyectos o actividades para una mejor integración y de mejores relaciones diplomáticas. También se recurre a la asistencia financiera para llevar a cabo estudios, a menudo en asociación con la OIM, en relación con las comunidades migrantes del territorio. **Irlanda** utiliza fondos nacionales y del Fondo Europeo para el Retorno para realizar ejercicios de identificación e investigaciones, que complementan los programas de retorno voluntario asistido consolidados. **Irlanda, Italia y Portugal** procedieron a la identificación de las principales comunidades migrantes, y **Portugal** se centró en sus comunidades de migrantes brasileños.³⁷ Además, el apoyo del Fondo Europeo para el Retorno se utiliza para desarrollar otras iniciativas conexas, por ejemplo, el programa de retorno facilitado destinado a los nacionales de terceros países en régimen de internamiento en **Reino Unido**.

Por otro lado, en **Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania y Malta**, donde aún no se ha implantado ningún marco legislativo, o este es reciente, o donde los programas de retorno en fase de aplicación son escasos o inexistentes, recurren a la financiación europea para establecer proyectos piloto. Dichos proyectos a menudo los establece y ejecuta la OIM, o bien esta colabora en este sentido, y se centran fundamentalmente en facilitar el retorno asistido, mediante la mejora de las condiciones de retorno y un mayor asesoramiento antes del retorno. Así pues, parece que se hace menos hincapié en las medidas de reintegración. Por otra parte, **Letonia** tomó medidas para crear el marco de los futuros programas que se ejecutarán, entre las que se incluyen: la participación de personal de instituciones públicas competente en materia de política de retorno en actividades y operaciones organizadas por FRONTEX y Estados miembros de la UE; la formación en lenguas extranjeras de los agentes de la guardia de fronteras; el intercambio de la experiencia con respecto a las mejores

³⁷ El proyecto SuRRIA “*Evaluación de las pautas migratorias brasileñas y del programa de retorno voluntario asistido desde determinados Estados miembros de la UE a Brasil*” evaluó las condiciones de vida de la comunidad brasileña y los motivos del retorno. Este proyecto también brindó apoyo a la salida voluntaria de ciudadanos brasileños en situación irregular. El proyecto, cofinanciado por el Fondo Europeo para el Retorno en 2006, contribuyó al refuerzo general de los programas nacionales de retorno.

prácticas en gestión del retorno; y seminarios sobre aspectos legales y prácticos de las medidas de retorno. **Lituania** restableció los proyectos nacionales de retorno voluntario asistido que se habían suspendido por falta de fondos.

Las experiencias con la aplicación de esta Decisión van desde aludir a la publicación de una primera convocatoria de proyectos (la **República Checa** y la **República Eslovaca**) en el marco del Fondo Europeo para el Retorno, pasando por describir los tipos de proyectos que habían sido seleccionados y cuáles habían sido ejecutados (por ejemplo, **Suecia** señaló que se centraba en el retorno asistido,³⁸ mejorando el conocimiento y la cooperación entre los distintos organismos en materia de retorno asistido, retorno asistido y reintegración, y reunificación), hasta enumerar los objetivos que deberán lograrse con la aplicación de esta Decisión (por ejemplo, en el caso de **Eslovenia**, estos objetivos eran reforzar la cooperación diplomática, garantizar el apoyo psicológico a los nacionales de terceros países, mejorar la sostenibilidad del retorno e incluir a las organizaciones no gubernamentales).

En **Alemania**, una serie de retos estaban asociadas a la creación del Fondo Europeo para el Retorno, sobre todo en lo que respecta a los procedimientos presupuestarios, entre las que se incluían los altos costes administrativos; proyectos globales que hacían necesario solicitar varias líneas presupuestarias; el desembolso tardío de los fondos europeos, que afectaba a la financiación del estado federal (*Länder*) (ya que, según la ley de subvenciones, no pueden concederse ayudas en la medida en que no parezca que se haya garantizado la financiación general del proyecto); y pequeños proveedores de servicios con dificultades para competir por subvenciones. En cambio, **Portugal** y **Lituania** pusieron de relieve la función positiva que desempeñaba el Fondo Europeo para el Retorno en la ejecución de programas nacionales de retorno asistido.

4.2.6 *Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*³⁹

³⁸ Este proyecto se centró en aumentar el número de retornos mediante la prestación de asesoramiento, a cargo de las *oficinas del Consejo de migración*, para fomentar la motivación.

³⁹ 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, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>

Según el artículo 20 de la Directiva, el plazo para la incorporación al Derecho nacional es hasta el 24 de diciembre de 2010, a excepción de la asistencia jurídica y/o ayuda gratuita prevista en el artículo 13, apartado 4, en cuyo caso se permite a los Estados miembros dar cumplimiento a lo establecido en esta Directiva, a más tardar, el 24 de diciembre de 2011. Dado que la mayoría de los informes nacionales se llevaron a cabo en 2009, se proporcionó poca información relacionada con la aplicación de esta Directiva. La Directiva se aplica a todos los Estados miembros de la UE, a excepción de Dinamarca, **Irlanda** y **Reino Unido**, que no participaron en su adopción. En la **República Eslovaca** y **Suecia** fue preciso modificar la legislación nacional.

4.2.7 *Acuerdos de readmisión*

Además de la aplicación de directivas, la política europea también influyó en el desarrollo ulterior del marco legislativo de los Estados miembros mediante acuerdos de readmisión comunitarios y bilaterales. El [Cuadro 9](#) que figura a continuación presenta una relación de los terceros países con los que los Estados miembros han elaborado acuerdos de readmisión bilaterales.

El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, confiere a la Unión Europea competencias explícitas para negociar dichos acuerdos con terceros países, mientras que anteriormente esta negociación era competencia de cada Estado miembro. Aunque, una vez concluidos y ratificados, los acuerdos de readmisión de la UE sustituirán a los acuerdos de readmisión bilaterales de los Estados miembros (a excepción de Dinamarca, **Irlanda** y **Reino Unido**, que pueden ejercer su derecho a no participar en los acuerdos comunitarios), actualmente solo existen 11 acuerdos de la UE. Hasta la fecha, el Consejo ha autorizado a la Comisión a negociar Acuerdos de Readmisión de la Comunidad Europea con 18 terceros países, y han entrado en vigor los de los 11 países siguientes: Albania (desde el 1 de mayo de 2006), Hong Kong (desde el 1 de marzo de 2004), Macao (desde el 1 de junio de 2004) y Sri Lanka (desde el 1 de mayo de 2005), Federación de Rusia (desde el 1 de junio de 2007), Serbia (desde el 8 de noviembre de 2007), Montenegro (desde el 8 de noviembre de 2007), Bosnia y Herzegovina (desde el 8 de noviembre de 2007), Antigua República Yugoslava de Macedonia (desde el 8 de noviembre de 2007), Ucrania (desde el 29 de noviembre de 2007) y Moldova (desde el 22 de noviembre de 2007). Además, la Comisión Europea negocia actualmente el contenido de un acuerdo de readmisión con Turquía⁴⁰. Estos acuerdos de

⁴⁰ Boletín semanal del ECRE, Grecia y Turquía firman un nuevo acuerdo de readmisión, 21 de mayo de 2010

readmisión cubren las obligaciones recíprocas impuestas a la Unión y al tercer país, detallando los procedimientos administrativos y operativos para facilitar el retorno y el tránsito de las personas en situación de residencia irregular.

Cuadro 9: Relación de los acuerdos de readmisión bilaterales concluidos hasta la fecha

Estados miembros	Países con los que se firmaron acuerdos de readmisión (incluidos los Estados miembros de la UE) ⁴¹
Austria	Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos, Alemania, Francia, Italia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Hungría, Bulgaria y Rumanía; y con los siguientes terceros países: Croacia, Suiza, Liechtenstein, Serbia y Montenegro, Túnez, Bosnia y Herzegovina y Antigua República Yugoslava de Macedonia. Los acuerdos de readmisión concluidos con terceros países no contienen cláusulas sobre el retorno asistido.
Bélgica	Acuerdos de readmisión concluidos en el marco del Benelux: Francia, Austria, Alemania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Lituania, Rumanía, Eslovenia, la República Eslovaca, Serbia, Montenegro, Letonia, Suiza, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Armenia.
República Checa	Alemania, Polonia, Austria y Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Croacia, Moldova, Vietnam, Canadá y Francia.
Alemania	Albania, Argelia, Armenia, Estados del Benelux, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Francia, Georgia, Hong Kong, Kazajstán, Croacia, Letonia, Lituania, Marruecos, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Noruega, Austria, Polonia, Rumanía, Suecia, Suiza, Serbia (acuerdo también aplicable a Montenegro), la República Eslovaca, Corea del Sur, Siria, República Checa, Hungría, Vietnam. Además, se firmaron tratados de tránsito y/o paso relacionados con el retorno voluntario y el retorno forzoso con Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Polonia, Croacia, Austria, Suiza y Eslovenia. Normalmente, dichos acuerdos garantizan que los nacionales extranjeros que carecen de visado de tránsito puedan viajar o circular a través de Estados socios sin requisitos adicionales.
España	Argelia, Bosnia y Herzegovina (ratificado, aunque no firmado aún), Bulgaria, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estonia, Francia, Ghana (ratificado, aunque no firmado aún), Guinea-Bissau, Italia, Letonia, Lituania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Mauritania, Marruecos, Nigeria (no publicado aún en el Boletín Oficial del Estado), Polonia, Portugal, Rumanía, la República Eslovaca, Suiza y Ucrania (ratificado, aunque no firmado aún). España también tiene acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración (acuerdos de segunda generación) con Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Malí y Níger. Estos tipos de acuerdos se ocupan del fenómeno de la inmigración desde un punto de vista holístico, de conformidad con el Enfoque Global de la Migración, e incluye aspectos del retorno voluntario y la reintegración, el desarrollo y la readmisión.
Irlanda	Se sumó al acuerdo de readmisión de la UE con Hong Kong. Negoció bilateralmente un acuerdo de readmisión con Nigeria que se considera un valioso instrumento, pese a que Nigeria no lo haya ratificado.
Italia	Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Argelia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Filipinas, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Marruecos, Moldova, Nigeria, Polonia, Rumanía, Serbia, Sri Lanka, Suiza, Túnez.
Lituania	Alemania, Armenia, Austria, Bélgica, Croacia, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Letonia, Moldova, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia, Suiza, Ucrania.
Países Bajos	Acuerdos de readmisión concluidos en el marco del Benelux. Los Países Bajos también hicieron referencia a los acuerdos de readmisión de la Comunidad Europea, como los acuerdos de readmisión en vigor entre la UE y Hong Kong, Macao, Moldova, Montenegro, Ucrania, la Federación de Rusia, Serbia y Sri Lanka. Sin embargo, el Benelux aún no ha concluido ningún protocolo de aplicación al respecto.

http://www.ecre.org/resources/ECRE_weekly_bulletin. Anteriormente, **Grecia** tenía problemas asociados con la aplicación de los acuerdos de readmisión con Turquía, como consecuencia de la no aplicación por parte de Turquía del Protocolo de readmisión firmado entre ambos países en 2002. Este problema estaba relacionado, en particular, con la no aplicación del artículo 12 del Protocolo, que exige a Turquía designar seis puestos fronterizos, lo que dio lugar a que todos los traslados efectuados en Evros se tradujeran en una acumulación de casos pendientes, una mayor carga financiera para Grecia y, sobre todo, en el internamiento, durante un periodo de tiempo prolongado, de personas que iban a retornar en espera de su readmisión. El nuevo acuerdo constituyó un importante paso para garantizar una mejor aplicación del Protocolo. Este nuevo acuerdo incluye el compromiso de aplicar el Protocolo de readmisión, habida cuenta de que Turquía se compromete a aceptar, como mínimo, 1.000 solicitudes de readmisión al año.

⁴¹ En este cuadro también se incluyen los acuerdos de readmisión bilaterales entre Estados miembros.

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

Estados miembros	Países con los que se firmaron acuerdos de readmisión (incluidos los Estados miembros de la UE) ⁴¹
Polonia	Acuerdos de readmisión bilaterales: Ucrania, Moldova, Suiza, Austria, Bulgaria, Lituania, Letonia, República Federal de Alemania, Rumanía, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Grecia, Irlanda, España, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Suecia, Vietnam. Los ciudadanos de la Federación de Rusia, Ucrania y Vietnam constituyen los grupos más numerosos de personas que entran en Polonia de manera ilegal. Polonia registra uno de los mayores porcentajes de personas migrantes en situación irregular. Acuerdos multilaterales entre Polonia y los Estados de Schengen, es decir, la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Los Países Bajos, Italia y Luxemburgo.
Eslovenia	Austria, Benelux (Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos), Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, República Checa, Montenegro, Dinamarca, Estonia, Francia, Grecia, Croacia, Italia, Canadá, Letonia, Lituania, Hungría, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Serbia y Suiza.
República Eslovaca	Existen actualmente 20 acuerdos de readmisión bilaterales en vigor, y se están preparando acuerdos de readmisión con Grecia y el Líbano. Entre los Estados miembros con los que la República Eslovaca concluyó acuerdos de readmisión se incluyen: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Hungría, Polonia, Austria, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia e Italia. Con respecto a los terceros países, la República Eslovaca concluyó acuerdos de readmisión con Croacia, Noruega, Suiza y Vietnam. Además, la República Eslovaca hizo referencia a los acuerdos de readmisión de la Comunidad Europea.
Suecia	Dieciocho acuerdos bilaterales: Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Estonia, Francia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Rumanía, Serbia, Suiza, Eslovaquia, Alemania y Vietnam. Memorando de Entendimiento con Iraq. Además, 11 acuerdos de readmisión de la Comunidad Europea, con Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, Ucrania, Albania, Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Moldova.
Reino Unido	Hasta la fecha, el Consejo ha autorizado a la Comisión a negociar acuerdos de readmisión de la Comunidad Europea con 18 terceros países. Desde marzo de 2010, Reino Unido se ha sumado a todos los mandatos propuestos, así como a los 11 acuerdos de readmisión de la Comunidad Europea concluidos hasta la fecha.

Reino Unido se ha sumado a los 11 acuerdos de readmisión de la Comunidad Europea. **Irlanda** ha ejercido su derecho a optar por no participar en la adopción de las decisiones del Consejo relativas a la conclusión de acuerdos de readmisión con Albania, Macao y Sri Lanka. Ello implica que no está vinculado por dichos acuerdos, aunque no queda excluido de su ámbito de aplicación. Hasta la fecha, solo se ha sumado al Acuerdo con Hong Kong, por lo que los acuerdos de readmisión de la UE han tenido relativamente pocas repercusiones para ellos, a diferencia, por ejemplo, de su acuerdo bilateral con Nigeria. La clara ventaja que tiene concluir algún tipo de acuerdo de readmisión, ya sea un acuerdo de readmisión de la UE o un acuerdo bilateral con un tercer país, es que estos acuerdos permiten desarrollar una asociación de cooperación con las autoridades pertinentes de terceros países, lo que facilita el proceso de retorno.

4.2.8 *La Convención Europea de Derechos Humanos y otras medidas pertinentes*

Además de las políticas y la legislación de la UE en materia de retorno asistido, la *Convención Europea de Derechos Humanos*⁴² también es un importante instrumento vinculante que tiene una incidencia en las políticas de retorno de los Estados miembros. En **Austria**, las obligaciones establecidas en la Convención Europea de Derechos Humanos, en particular las garantías previstas en los artículos 2, 3 y 8, revisten gran importancia en lo que atañe a los procedimientos de la ley de asilo y extranjería. En **Reino Unido**, la Convención Europea de Derechos Humanos tuvo repercusiones muy importantes en la legislación nacional, en la medida en que las personas migrantes podían reivindicar su derecho a ser tratados conforme a lo establecido en dicha Convención. Por ejemplo, en el contexto del retorno, a los solicitantes de asilo que no reunían los requisitos exigidos para obtener el estatuto de refugiado, pero cuyo retorno contravendría algunos artículos de la Convención y, por tanto, violaría sus derechos humanos, a menudo se les concedía una *Autorización discrecional para permanecer* en el país durante un periodo limitado.

Existe asimismo otra serie de *medidas y políticas internacionales y europeas*, a las que se añaden las políticas y la legislación de la UE y que pueden influir en gran medida en las políticas de retorno de los Estados miembros. Cabe mencionar, entre otras, los principios sobre el retorno relacionados con el respeto de los derechos humanos, adoptados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. El retorno también es un elemento integrante de la Política europea de vecindad de la UE y las IGC sobre asilo, migración y políticas.

Por otra parte, el 26 de mayo de 2010, la Agencia de Derechos Fundamentales y FRONTEX⁴³ firmaron un *Acuerdo de cooperación “con el objetivo general de reforzar el respeto de los derechos humanos en el ámbito de la gestión de fronteras y, en particular, las actividades de FRONTEX”*.⁴⁴ En relación con el retorno de nacionales de terceros países, el artículo 7 de este acuerdo prevé la colaboración de las partes *“con vistas a garantizar que las expulsiones forzosas se lleven a cabo en el pleno respeto de los derechos fundamentales, así como de forma digna y humana”*. La cooperación de las partes en el contexto del retorno también incluye la creación o el refuerzo de mecanismos de control de los retornos independientes.⁴⁵

⁴² Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, disponible en <http://conventions.coe.int/treaty/>.

⁴³ Acuerdo de cooperación entre FRONTEX y la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf.

⁴⁴ Artículo 1 del Acuerdo de cooperación.

⁴⁵ Apartado 3 del artículo 7 del Acuerdo de cooperación: “Las partes colaborarán en la creación o el refuerzo de mecanismos de control de los retornos independientes, como garantía preventiva eficaz para reducir el riesgo de violaciones de los derechos fundamentales durante las expulsiones forzosas”.

5. VISIÓN DE CONJUNTO DE LAS MEDIDAS DE RETORNO ASISTIDO

En este apartado se ofrece información sobre la función general que desempeñan los gobiernos nacionales y sus socios de ejecución en la organización de los programas de retorno asistido ([Sección 5.1](#)), los motivos que llevan a organizar y recurrir al retorno asistido, así como las percepciones al respecto ([Sección 5.2](#)), los obstáculos para el retorno asistido ([Sección 5.3](#)), y la organización de las medidas de retorno asistido ([Sección 5.4](#)).

5.1 Función general de los gobiernos nacionales y sus socios de ejecución

Antes de examinar los motivos y las percepciones del retorno asistido, así como la organización de estos programas, es importante describir someramente la función general que desempeñan los gobiernos nacionales y sus socios de ejecución en la organización del retorno asistido. A continuación se ofrece una visión de conjunto del reparto de tareas y obligaciones entre las instituciones públicas nacionales y sus socios de ejecución en relación con el retorno asistido.

En la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**), el gobierno y sus correspondientes órganos institucionales desempeñaron una función esencial en la organización del retorno asistido. En lo que se refiere a los fondos, también en la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca**), corresponde a sus respectivos gobiernos actuar como órganos de control financiero. En **Eslovenia, Finlandia, Hungría y Suecia**, las autoridades policiales prestan asistencia a las instituciones públicas para aplicar las medidas de retorno asistido.

En relación con la aplicación de las medidas de retorno asistido, **Francia** es el único Estado miembro en el que el gobierno ejecuta por sí solo las medidas de retorno asistido, por conducto de la Oficina francesa de inmigración e integración (OFII). La función de los socios de ejecución se consideró esencial para organizar, desarrollar y ejecutar programas de retorno asistido. En **Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia,**

Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia,⁴⁶ **Portugal, Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca,**⁴⁷ la aplicación de la mayoría de los aspectos del retorno asistido se confió a un socio de ejecución.⁴⁸

Con respecto a los Estados miembros que recurren a socios de ejecución para los programas de retorno asistido, la OIM desempeña una función clave. En **Austria, Bélgica, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido** y la **República Checa**, la OIM coopera con ONG, así como con autoridades y organizaciones locales. Por ejemplo, en los **Países Bajos**, la “Plataforma para el retorno sostenible” organizó el marco de cooperación entre la OIM y otras nueve organizaciones, entre las que se contaban instituciones públicas (por ejemplo, *La Agencia central de acogida de solicitantes de asilo*) y ONG (por ejemplo, la HIT Foundation⁴⁹), a fin de aplicar la política de retorno. Esta plataforma se proponía lograr una mayor unidad en las distintas iniciativas de retorno de los Países Bajos, estrechando la cooperación entre las diversas organizaciones y garantizando la coherencia en la asistencia tanto en el Estado miembro como en el país de retorno. Esto incluye, por ejemplo, la utilización de gestores de casos con experiencia y expertos locales, como antiguos solicitantes de asilo, que ofrezcan ayuda a medida en los países de retorno.⁵⁰ En **España**, los programas son ejecutados, a través de subvenciones, por determinadas ONG, fundamentalmente CRE (Cruz Roja Española). Por otra parte, el *Ministerio de Trabajo e Inmigración* tiene firmado un Convenio de colaboración institucional, que viene renovando anualmente, con la OIM.

En algunos casos se firmaron acuerdos y memorandos de entendimiento entre el gobierno y la OIM relativos a la distribución de funciones en la aplicación de la política de retorno asistido (**Austria, Eslovenia, Hungría, Polonia y la República Eslovaca**). En **Polonia**, por ejemplo, todos los grupos a los que se dirige el programa, las fuentes de financiación, el presupuesto, las instituciones participantes, las tareas y las fases de aplicación de medidas concretas

⁴⁶ El gobierno, a través de la *Oficina de Extranjeros (UdSC)*, también participa activamente en la organización del retorno asistido.

⁴⁷ Cuyo gobierno desempeña una función importante en el proceso.

⁴⁸ Entre los principales socios de ejecución enumerados por los Estados miembros, cabe citar los siguientes: en la mayoría de los Estados miembros se recurre a la OIM como socio de ejecución. Cáritas trabaja activamente en **Austria y Bélgica**, además de Fedasil en **Bélgica**. Otros socios de ejecución son: Cruz Roja (**Grecia**), ACCEM, AESCO, RESCATE, Cruz Roja Española (**España**), Cordaid y Stichting Hersteld vertrouwen In de Toekomst (HIT) (**Países Bajos**).

⁴⁹ Stichting Hersteld vertrouwen In de Toekomst (HIT).

⁵⁰ La plataforma ha pasado a denominarse “*La Fundación para el retorno sostenible*” y comprende nueve organizaciones. La Fundación actúa como una dirección y se propone mejorar la cooperación para poder garantizar un nivel de servicio alto y coherente a los antiguos solicitantes de asilo que deseen retornar a su país de origen.

quedan recogidos en el acuerdo firmado con la OIM en 2005 y el Plan de acción que se presenta todos los años al *Ministro del Interior y de Administración* con vistas a su aprobación. En la **República Eslovaca** se firmó un acuerdo internacional en 1998, en el que se trazaron las líneas generales de la colaboración entre la OIM y la *Oficina de fronteras y de extranjería del Ministerio del Interior*, y en el que se asignó a la OIM una función de ejecución de las medidas de retorno asistido. El Memorando de Entendimiento suscrito entre el *Ministerio del Interior* y la OIM en **Hungría**, en 1997, establecía la distribución de las tareas, responsabilidades y obligaciones de las dos partes implicadas, subrayándose la amplitud de los posibles beneficiarios (véase la [Sección 5.4](#) más abajo).

5.2 Motivos y percepciones del retorno asistido

Existen numerosos motivos y percepciones del retorno asistido, ya estén estos orientados a los gobiernos o a las personas migrantes, y los Estados miembros proporcionan mucha información sobre los factores que propician el retorno asistido. En la presente sección se describen someramente los motivos y las percepciones, resumiendo en primer lugar los motivos que llevan al gobierno nacional y a los socios de ejecución a organizar el retorno asistido ([Sección 5.2.1](#)), y a continuación los motivos que llevan a las personas migrantes a participar en el retorno asistido ([Sección 5.2.2](#)). Además, la percepción del retorno asistido también puede constituir un obstáculo para participar en los programas y las medidas pertinentes ([Sección 5.2.3](#)).

5.2.1 *Motivos por los que el gobierno y los socios de ejecución se muestran a favor del retorno asistido*

La mayoría de los Estados miembros ha identificado varios motivos a favor del retorno asistido:

- Eficacia en función de los costes (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia,**⁵¹ **Reino Unido y Suecia**);
- Retorno en condiciones dignas y humanas (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Reino Unido, la República Eslovaca**⁵² **y Suecia**); y

⁵¹ Según la guardia fronteriza de Polonia, la eficacia en función de los costes es uno de los motivos básicos para organizar la salida voluntaria (véase, asimismo, el Anexo 1 del informe nacional).

- Sostenibilidad (**Austria, España, Italia, Lituania, Malta, Eslovenia** y la **República Eslovaca**⁵³).

En lo que se refiere a las relaciones con los países de retorno, **España, Italia, Lituania** y **Reino Unido** consideraban que los programas de retorno asistido creaban mejores relaciones diplomáticas con dichos países. **Reino Unido** argumenta que los terceros países tienden a cooperar mejor con Estados miembros cuya política general prefiere el retorno asistido, más que el retorno forzoso, dado que ello es una señal de que la expulsión constituye un último recurso. En **España, Italia** y **Lituania**, un importante motivo a favor del retorno asistido es el menor riesgo de violación de los derechos humanos.

Por su parte, **Eslovenia, Grecia, Irlanda** y **Lituania** describieron los principios clave de la OIM sobre el retorno como principios fundamentales para organizar sus programas de retorno asistido. Se trata de los siguientes principios: voluntario, informado, en condiciones dignas, eficaz en función del coste, sostenible y por los medios más adecuados.⁵⁴

5.2.2 *Motivos por los que las personas migrantes se muestran a favor del retorno asistido*

La información que se ofrece en esta sección se basa en distintas fuentes, como entrevistas a partes interesadas, y no en investigaciones cualitativas realizadas con personas migrantes; por tanto, la perspectiva de los migrantes y los solicitantes de asilo podría diferir de la información aquí presentada. Antes de que el extranjero retornado potencial pueda contemplar la posibilidad del retorno, es preciso cumplir una serie de requisitos, que dependen de la situación de la persona migrante.⁵⁵ La incapacidad para integrarse en el Estado miembro, debido al estatus legal o a factores sociales y logísticos, es un motivo de peso a favor del retorno para muchos nacionales de terceros países (**Austria, Italia, Lituania, Malta** y los **Países Bajos**).

En **Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos** y **Portugal**, las condiciones económicas constituyen un importante factor, dado que las personas migrantes se dan cuenta de que si no recurren al retorno asistido, no tienen muchas posibilidades a su alcance. En

⁵² La oficina en la **República Eslovaca** de la OIM insiste especialmente en este motivo.

⁵³ El gobierno de la **República Eslovaca** insiste especialmente en este motivo.

⁵⁴ OIM Dublín, 2009b. Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme for Non-EEA nationals: A Project Proposal of the International Organization for Migration [Programa de retorno asistido y reintegración de nacionales de países no pertenecientes al EEE: Propuesta de proyecto de la Organización Internacional para las Migraciones]. Documento inédito.

⁵⁵ El estudio de la OIM titulado “Salud, esperanza y hogar” llevado a cabo en los Países Bajos investigó las posibilidades de retorno y los obstáculos para el retorno de solicitantes de asilo de África, y señaló que se había formulado una serie de condiciones que debían satisfacerse antes de que pudiera considerarse seriamente el retorno.

Portugal, el desempleo parece ser un motivo de retorno para muchos nacionales de terceros países. Por otra parte, en **Letonia**, el hecho de darse cuenta de que no hay posibilidad de conseguir la residencia legal incita a participar en el retorno asistido.

Con respecto a la reagrupación familiar en el país de retorno, **Austria, España, Letonia, Lituania**, los **Países Bajos** y **Reino Unido** consideran que es un motivo determinante o adicional que lleva a las personas migrantes a participar en medidas de retorno asistido. Por otra parte, cuando se considera que ha mejorado la situación en el país de retorno, ello constituye un factor de atracción para los nacionales de terceros países que desean recurrir al retorno asistido (**Austria, Lituania** y **Reino Unido**). En **Austria**, por ejemplo, la esperada estabilidad política, económica y social, debido a la declaración de independencia de Kosovo en 2008, impulsó el retorno de muchas personas.

En **Lituania**, la larga duración del procedimiento de asilo se considera como un motivo para que se recurra al retorno asistido. Dado que el procedimiento de asilo podría durar hasta seis meses y que el solicitante de asilo no puede trabajar en el Estado miembro durante ese periodo, los nacionales de terceros países se han visto impulsados a participar en el programa de retorno asistido, y muchos de ellos han retirado sus solicitudes de asilo. En **Austria** y la **República Checa**, el darse cuenta de que las oportunidades que ofrecen los Estados miembros no se corresponden con la realidad presentada (por ejemplo, por los traficantes de personas) y/o el desmoronamiento de las expectativas de los inmigrantes también son motivos para recurrir al retorno asistido.

En **Hungría** y la **República Checa** se considera que la legalidad de los programas de retorno asistido es un factor de motivación para los nacionales de terceros países. El hecho de que los nacionales de terceros países puedan participar en el retorno asistido en **Hungría** se considera como una garantía de que, en el futuro, no se impondrá ninguna prohibición de reingreso a la persona en cuestión (véase, asimismo, la [Sección 6.2.4](#)), al igual que una garantía de que no se incluirá ninguna orden de expulsión en su pasaporte. Del mismo modo, en la **República Checa**, el hecho de que un nacional de tercer país sepa que los programas de retorno asistido son una modalidad de retorno legal es un motivo que le lleva a participar en el programa. No obstante, a este respecto, **Hungría** señaló que es primordial proporcionar información, ya que, a veces, los nacionales de terceros países desconocen las leyes y los reglamentos del país de acogida, lo que podría afectar a su situación.

5.2.3 *Percepciones del retorno*

Muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Estonia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, los Países Bajos, Malta, Reino Unido** y la **República Checa**) facilitaron información acerca de la percepción que tienen los Estados miembros y los nacionales de terceros países del retorno.

En primer lugar es importante señalar, tal como afirmaron **Bélgica, España** y los **Países Bajos**, que el retorno al país de retorno es una opción “latente”, que tienen presente todos los nacionales de terceros países, y que el apoyo ofrecido apenas influye en la decisión de retornar, ya que, en última instancia, la decisión de retornar o permanecer en el país es el resultado de una reflexión individual, que se basa en una serie de factores (por ejemplo, la nostalgia del país de origen o las expectativas en el país de acogida). **Austria** y **España** también consideran que los incentivos económicos no constituyen el factor determinante para decidirse por el retorno asistido, ya que la imposibilidad de integrarse en el país de acogida debido a la situación legal, así como otras circunstancias en el país de retorno, se perciben como factores mucho más importantes en ese sentido.

Muchos Estados miembros consideran que el retorno asistido es una opción sostenible, ya que, como se ha mencionado antes, se realiza en condiciones humanas y dignas (véase, asimismo, la [Sección 5.2.1](#)), y puesto que muchos nacionales de terceros países desean permanecer en su país de retorno, no intentan volver a entrar en el país de acogida. **Austria** y **España** consideran que el retorno asistido es especialmente sostenible cuando se incluyen medidas de reintegración adecuadas en el proceso.

En cuanto a las ventajas que puede aportar el retorno asistido al país de retorno, **Austria** e **Italia** consideran que el retorno asistido tiende a ser la opción que se prefiere, ya que promueve un proceso que tiene en cuenta las necesidades y las preocupaciones prácticas de las personas. Por otra parte, el retorno puede contribuir al desarrollo de los países de origen aumentando su capital humano y ofreciendo la posibilidad de transferir experiencias científicas y técnicas. Así pues, el retorno ofrece la posibilidad de establecer redes e intercambios económicos, sociales, políticos y culturales, así como de realizar inversiones productivas.

En relación con la percepción que los nacionales de terceros países tienen del retorno, en **España**, la idea de regreso parece estar asociada principalmente a las situaciones de estrés (soledad, miedo, desgaste por la dureza de la integración, vivencia de situaciones extremas) y al sentimiento de fracaso de la inmigración. Esta percepción negativa podría considerarse

como un gran obstáculo a la hora de promover el retorno asistido. La OIM llevó a cabo una investigación sobre la percepción del retorno asistido entre los nacionales de Brasil en **Bélgica, Irlanda y Portugal**.⁵⁶ En **Reino Unido**, los nacionales de terceros países parecen tener una percepción positiva del retorno asistido, que obedece a su deseo de reclamar bienes en el país de retorno, así como a un compromiso político de reconstruir el país de retorno.

Con respecto a la sensibilización y la difusión de información (véase, asimismo, la [Sección 5.4](#)), puede resultar fácil hacerse una idea falsa o equivocada del retorno asistido, como señalan **Irlanda** y los **Países Bajos**, si se facilita información insuficiente y confusa a los nacionales de terceros países. En **Irlanda** se hizo hincapié en la difusión de información y se llevó a cabo un estudio de investigación,⁵⁷ según el cual los nacionales de Moldova y Georgia a menudo operan en redes cerradas, prefiriendo pedir consejo a familiares y amigos y desconfiando de todos los proveedores de servicios “oficiales”, ya fueran gubernamentales o no gubernamentales. Por tanto, la OIM se ha centrado en proporcionar información sobre el retorno asistido a potenciales extranjeros a retornar, en la que se subraya que es un servicio no gubernamental, y ha pasado suficiente tiempo con los usuarios, haciendo de los centros de acogida un entorno agradable y acogedor (véase, asimismo, la [Sección 5.4](#) más abajo).

5.3 Obstáculos para el retorno asistido

Existen varios obstáculos que afectan a la eficacia de los programas de retorno asistido, y la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**) tropiezan con obstáculos similares en sus respectivos territorios. Los obstáculos para el retorno asistido que se presentan en este apartado se abordan en dos secciones: en la [Sección 5.3.1](#) se exponen brevemente los obstáculos políticos y organizativos a escala

⁵⁶ Assessment of Brazilian Migration Patterns and Assisted Voluntary Return Programme for Selected European Member States to Brazil [Evaluación de las pautas migratorias de brasileños y del programa de retorno voluntario asistido a Brasil para determinados Estados miembros europeos], disponible en <http://www.belgium.iom.int/REAB/documents/Brazil%20Research%20report%20-%20final.pdf>. Este estudio indicaba que el 42% de los encuestados en Irlanda tenía conocimiento de la existencia del programa de retorno voluntario asistido de la OIM, y otro 10% señaló que, en realidad, había oído hablar del programa en Brasil. La oficina en Bruselas de la OIM dirigió esta investigación.

⁵⁷ Oficina en Dublín de la OIM, 2008a *Mapping Exercise: Georgia* [Ejercicio de identificación: Georgia], y oficina en Dublín de la OIM, 2008b *Mapping Exercise: Moldova*, [Ejercicio de identificación: Moldova] disponibles en <http://www.iomdublin.org/>.

nacional; y en la [Sección 5.3.2](#) siguiente se subrayan los obstáculos personales que afectan a los nacionales de terceros países que tratan de acogerse al retorno asistido.

5.3.1 *Obstáculos políticos y organizativos*

Muchos Estados miembros (**Alemania, Austria, Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**) tropezaron con obstáculos políticos y organizativos que redujeron la eficacia de las medidas de retorno asistido.

Alemania, Irlanda, Lituania y Polonia señalaron la limitada financiación pública de las medidas de retorno asistido como uno de los principales obstáculos para desarrollar o seguir desarrollando programas de retorno asistido. A veces, se consideraba que dichas limitaciones escapaban al control del gobierno. En **Alemania**, las prioridades presupuestarias han limitado la posibilidad de ampliar los programas de retorno asistido. En **Polonia**, los retrasos en la firma de acuerdos entre las instituciones estatales y las organizaciones, es decir, con la OIM, sobre la cofinanciación del retorno asistido respecto a proyectos que pueden cofinanciarse con fondos de la UE, se tradujeron en retrasos en la transferencia de recursos financieros.

Austria, Eslovenia, Italia, Malta, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia consideraban que la falta de cooperación entre los Estados miembros y los países de retorno disuadían de acogerse al retorno asistido, por ejemplo, cuando se antoja difícil obtener los documentos de viaje. Por otra parte, en **Suecia**, algunos países de retorno se negaban a admitir a sus propios ciudadanos debido a la incertidumbre que rodeaba la identidad de la persona migrante. Asimismo, **Bélgica, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, la República Checa y la República Eslovaca** señalaron la falta de documentación como un obstáculo. En algunos casos en **Irlanda, Letonia y la República Eslovaca**, dicho obstáculo estaba relacionado con países de retorno que se negaban a expedir los documentos de viaje necesarios o prolongar su validez. A este respecto, se consideraba fundamental la función de la OIM, debido a los acuerdos concluidos en otros Estados miembros de la UE relativos a la expedición de los documentos de viaje necesarios para los extranjeros retornados en tránsito por otro Estado miembro de la UE con destino a su país de retorno.

En **Bélgica, Italia, los Países Bajos y Reino Unido**, se consideraba que los rumores de una amnistía constituían un obstáculo político para el retorno asistido, ya que los inmigrantes preferían permanecer en el Estado miembro con la esperanza de que se les concediese una

amnistía en el futuro. En los **Países Bajos**, esta esperanza se vio particularmente alimentada por la amnistía general anunciada en 2007 y concedida a entre 26.000 y 30.000 nacionales de terceros países que habían agotado todas las vías de recurso.⁵⁸ Este debate sobre la amnistía general fue, en parte, responsable de que se incluyera el retorno asistido en el programa político. El informe de la OIM titulado [Out of Sight](#)⁵⁹ concluyó que, tras las elecciones generales de 2006, la esperanza de que se anunciara una amnistía general era un importante factor de permanencia para las personas migrantes.

En **Finlandia**, la falta de voluntad política para llevar a cabo el retorno asistido se percibía como un gran obstáculo para promover esta medida, mientras que en **Eslovenia** y **Grecia**, se consideraba como un obstáculo la calidad de los programas de reintegración. En **Grecia**, aun cuando los solicitantes de asilo rechazados manifestaron su voluntad de retornar, la mayoría de las personas migrantes procedían de zonas que tenían considerables problemas para lograr un retorno sostenible. Los **Países Bajos** señalaron la confusión en cuanto a quién puede acogerse a qué, debido a la presencia de varios interesados y/o actores sobre el terreno, cada uno de ellos con sus propias condiciones para participar en el retorno asistido y sus propios grupos destinatarios. En **Eslovenia**, la ausencia de un componente de reintegración dificultaba la sostenibilidad del retorno asistido.

En **Alemania** se consideraba que los incentivos económicos, así como los servicios locales de integración del país de retorno, eran insuficientes para incitar a un mayor número de nacionales de terceros países a acogerse al retorno asistido. Por otra parte, la falta de recursos para ocuparse de las personas con necesidades especiales se percibía como otro obstáculo para el retorno.

En **España**, el rápido aumento de inmigrantes durante la última década ha supuesto para los poderes públicos la necesidad de realizar un notable esfuerzo en el ámbito del diseño de políticas migratorias, considerándose cada vez más relevante la adopción de medidas de retorno asistido.

En **Reino Unido**, se consideraba como un obstáculo para el desarrollo de su política de retorno asistido la percepción negativa de determinados sectores de la prensa y del público

⁵⁸ La Amnistía general anunciada en los Países Bajos llevó a la concesión de un permiso de residencia a los solicitantes de asilo que habían agotado todas las vías de recurso y que habían presentado su solicitud de asilo en el marco de la antigua Ley de extranjería (antes del 1 de abril de 2001).

⁵⁹ Informe de la OIM de 2008 titulado *Out of Sight, research into the living conditions and decision making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria* [Ojos que no ven: Investigación sobre las condiciones de vida y el proceso de toma de decisiones en las principales ciudades de los Países Bajos, Alemania y Austria]

que, erróneamente, consideraban el retorno asistido como una forma de pagar a los inmigrantes para que regresen a su país, recompensar las situaciones irregulares e incentivar la entrada oportunista en el país.

5.3.2 *Obstáculos personales*

En **Alemania, Bélgica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Lituania, Malta, los Países Bajos, Reino Unido, la República Checa y Suecia**, la reticencia de los propios afectados al retorno constituía un gran obstáculo para aplicar medidas de retorno asistido. En **Alemania, Irlanda y Malta**, se consideraba que algunos inmigrantes percibían el retorno como un desprestigio cultural y social, mientras que en **Italia** y los **Países Bajos**, las expectativas de la familia en el país de origen era un factor disuasorio, puesto que muchas familias en el país de origen dependen del dinero que les envían sus parientes desde la UE para su sustento. En la **República Checa**, según la OIM, si los extranjeros en situación irregular se encuentran en una situación precaria, abordan el problema dentro de sus comunidades y no están dispuestos a aceptar el retorno a su país de origen como una solución viable, al considerar que supone reconocer la derrota. La situación en el país de origen, especialmente cuando se considera peligrosa, también constituye un factor disuasorio para llevar a cabo un programa de retorno asistido (**Alemania, Austria, España, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Reino Unido**); a este respecto, **Alemania** señala que en algunos países de origen persisten las causas de la migración, como la continuación de guerras civiles. En **Reino Unido**, el informe de *Altai*⁶⁰ de 2009, que evalúa la sostenibilidad de la asistencia al retorno que proporcionó la OIM en Afganistán, señala que el 74% de las personas retornadas estaban dispuestas a abandonar de nuevo Afganistán debido a la inestabilidad política del país.

Entre otros factores que se perciben como obstáculos para el retorno de inmigrantes, cabe citar los siguientes:

- el temor a no poder volver a la UE (**Italia**);
- el hecho de que los refugiados por conflictos bélicos o los nacionales de terceros países procedentes de regiones assoladas por guerras y crisis sufrieran trastornos psicológicos (**Alemania**);

⁶⁰ Altai Consulting (2009). Understanding the Return and Reintegration process of Afghan Returnees from the UK [Entender el proceso de retorno y reintegración de afganos retornados desde el Reino Unido]. Disponible en: <http://www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai%202009%20Return%20and%20Reintegration%20of%20Afghans.pdf>

- el temor a tener que cumplir el servicio militar al regresar al país de origen (**Lituania**); y
- los préstamos pendientes en el país de retorno (**Irlanda**).

En **Austria**, algunas partes interesadas perciben la falta de perspectivas de reintegración como un obstáculo para el retorno asistido. Esto es particularmente válido cuando una persona ha dejado todo lo que tenía en su país de origen para emigrar, de modo que no le quedan recursos para el proceso de reintegración.

En **Polonia** se mencionaron obstáculos que impedían a los nacionales de terceros países que habían sido víctimas de la trata de seres humanos participar en el programa de retorno asistido. En particular, las personas que no estaban dispuestas a testificar en contra de una persona implicada en la trata de seres humanos no podían acogerse al programa de ayuda a las víctimas de la trata ejecutado por la *La Strada Foundation*⁶¹.

En **Italia**, el temor a no recuperar las aportaciones al plan de pensiones en el país de acogida, así como otros obstáculos encontrados en lo que se refiere al reconocimiento de títulos y cualificaciones en el extranjero, eran factores decisivos para que las personas interesadas rehusaran participar en un programa de retorno asistido.

En **Irlanda**, el escaso dominio de la(s) lengua(s) del Estado miembro por parte de los inmigrantes y las dificultades para acceder a información sobre migración se consideraban como una barrera para sumarse a las medidas de retorno asistido. Por tanto, se puso en marcha una campaña informativa titulada “Thinking of home?”⁶², en la que se distribuyó a los inmigrantes folletos en ocho lenguas (árabe, chino, español, francés, inglés, georgiano, portugués, ruso y urdu) con cartulinas separables.⁶³ En **Hungría**, la oficina en Budapest de la OIM creó una página web y una línea de teléfono gratuita, disponibles en cinco lenguas, para facilitar el intercambio de información acerca de los programas de retorno asistido. En la **República Eslovaca**, la OIM creó una línea de teléfono a precio reducido como mecanismo de apoyo a su campaña informativa, y se ofrecieron servicios de interpretación para las lenguas china, rusa, vietnamita y árabe.

Del mismo modo, en **Alemania**, **Finlandia** y **Hungría**, el desconocimiento de los servicios disponibles también constituía un obstáculo para el retorno, dado que los inmigrantes no

⁶¹ http://www.strada.org.pl/index_en.html

⁶² Véase el sitio web de la oficina en Dublín de la OIM: <http://www.iomdublin.org/projectsVARP.html>

⁶³ Para más información, véase la [Sección 5.4](#) que figura a continuación.

conocían los servicios ni las prestaciones que se les ofrecían. Por otra parte, en **Reino Unido**, la desconfianza en el programa de retorno asistido, así como en la información facilitada sobre la situación en el país de retorno, se consideraban como barreras para el retorno.

5.4 Organización de las medidas de retorno asistido

Este apartado se ocupa de la organización de las medidas de retorno asistido, emprendidas por el Estado miembro a escala nacional o por un socio de ejecución. El retorno asistido puede dividirse en tres fases, que se exponen en mayor detalle en las subsecciones que figuran más abajo: la fase previa al retorno ([Sección 5.4.1](#)); la fase de transporte ([Sección 5.4.2](#)); y la fase posterior al retorno ([Sección 5.4.3](#)).

Todos los Estados miembros facilitaron información sobre la organización de las medidas de retorno. Resulta fundamental organizar eficazmente estas medidas en la fase previa al retorno, la fase de transporte y la fase posterior al retorno para garantizar el éxito en la ejecución de las medidas de retorno asistido y la sostenibilidad de estos programas. Es importante señalar, en este punto, que los Estados miembros y sus socios de ejecución llevaron a cabo proyectos temporales y permanentes en el marco del retorno asistido, y entre los proyectos permanentes, por ejemplo, se incluían los ejecutados por la OIM en relación con la organización rutinaria de los programas de retorno asistido (por ejemplo, difusión de la información o asesoramiento). Los proyectos temporales comprenden informes y estudios llevados a cabo por los Estados miembros acerca de los programas de retorno asistido y reintegración que han tenido éxito en determinados países de retorno. Por ejemplo, en **Austria, Hungría e Irlanda**, la OIM realizó estudios sobre nacionales de países de retorno específicos, antes de su retorno.⁶⁴

La duración de los programas de retorno asistido variaba de un Estado miembro a otro. En **Lituania y Portugal**, desde la primera entrevista al extranjero retornado hasta la fase de transporte, los casos prioritarios llevaban una media de unos 20 a 30 días, mientras que podía llevar hasta 90 días completar otros casos. En **Lituania**, los casos que no plantean problemas se tramitan en el plazo de una semana. En la **República Eslovaca**, a partir de la fecha de inscripción en su programa de retorno voluntario, la permanencia de los nacionales de terceros países se considera tolerada durante 90 días, periodo durante el cual se llevará a cabo el retorno. Con todo, este periodo puede ampliarse en casos justificados. En caso de que un

⁶⁴ Estudios de la OIM en **Austria** (Federación de Rusia (República de Chechenia), **Irlanda** (Brasil) y **Hungría** (Kosovo).

nacional de tercer país esté en posesión de un documento de viaje, su retorno asistido podría llevarse a cabo dentro de un plazo aproximado de dos semanas. En el caso de **Italia**, las acciones y medidas varían en función del calendario, del objetivo y del proyecto en cuestión.

5.4.1 Fase previa al retorno

En todos los Estados miembros, *la fase previa al retorno* consiste en la difusión de información sobre el retorno y el asesoramiento al respecto, la facilitación de información específica acerca del país de retorno, la prestación de asistencia sanitaria (documentación y examen médicos y atención sanitaria) y la prestación de asistencia al transporte (asistencia previa al retorno, dietas de viaje y ayudas a la reinstalación). Como se ha indicado en la [Sección 5.1](#), todos los Estados miembros, a excepción de **Francia**, donde el gobierno ejecuta por sí solo las medidas de retorno asistido, recurren a organismos gubernamentales o no gubernamentales para aplicar dichas medidas, o a ambos en algunos casos.

Aunque las medidas de retorno asistido difieren en función de la estructura nacional de los Estados miembros, obviamente todos los Estados miembros consideran que el asesoramiento reviste gran importancia, ya esté organizado por un organismo gubernamental o por un socio de ejecución. Aunque resulta manifiesto que, como se ha expuesto en la [Sección 5.2](#), para que el inmigrante vuelva a su país de retorno no bastará con asesorarle y prepararle para el retorno, el asesoramiento puede facilitar el éxito del retorno y la reintegración de un nacional de tercer país.

En relación con los servicios de asesoramiento ofrecidos por organismos gubernamentales, muchos Estados miembros (**Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Italia**, los **Países Bajos, Polonia, Portugal**, la **República Checa** y **Suecia**) proporcionan dichos servicios. En **Estonia** se están estudiando posibles mejoras del servicio de asesoramiento existente, ya que actualmente solo hay una persona responsable de prestar asesoramiento a los nacionales de terceros países que deseen retornar, lo que hace imposible organizar sesiones de asesoramiento individual. En los **Países Bajos**, el organismo público responsable de los servicios de asesoramiento ofrece cursos de formación de corta duración en el periodo anterior a la salida, de modo que el nacional de tercer país pueda retornar a su país de origen con las “herramientas” que necesita para empezar su vida a su regreso.

En la fase previa al retorno, en muchos Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta**, los **Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido**, la **República Checa** y la **República Eslovaca**), los socios de

ejecución ofrecían servicios de asesoramiento para preparar al inmigrante para su retorno. Además de prestarles asesoramiento, también se facilitaba a los nacionales de terceros países información sobre el procedimiento de retorno asistido y sobre los documentos necesarios para el retorno. En **Bélgica**, *Fedasil* ha creado una red de asesores en materia de retorno, que operan en los centros federales y regionales de acogida. En **Finlandia** se brindaba apoyo a la reintegración social, a fin de preparar mentalmente a las personas para su retorno y enseñarles técnicas de automotivación y autoestímulo.

Con respecto al asesoramiento ofrecido a grupos específicos de inmigrantes, algunos Estados miembros (**Alemania, Austria, Italia, Polonia, la República Checa y Suecia**) proporcionaban dichos servicios. En **Austria** se proporciona asesoramiento específico a diferentes grupos de inmigrantes: por ejemplo, a (antiguos) solicitantes de asilo, víctimas de la trata de seres humanos, personas objeto de internamiento en espera de su expulsión y también a presos extranjeros. En la **República Checa**, tanto los nacionales de terceros países en situación irregular como los solicitantes de asilo rechazados podían hacer uso de los servicios de asesoramiento, mientras que en **Suecia** se ofrecía un programa a los solicitantes de asilo rechazados. En **Alemania** se ofrecía una gran variedad de servicios de asesoramiento, en función de las necesidades de la persona en cuestión y de los recursos financieros de que disponía. No obstante, la disponibilidad de los servicios de asesoramiento variaba entre las distintas regiones y estados federados (*Länder*). En cuanto a los grupos vulnerables, como las víctimas de la trata o los casos humanitarios, en **Italia**, personal especialmente formado sometía a cada uno de los solicitantes a una evaluación, teniendo en cuenta la voluntariedad del retorno, así como su idoneidad en relación con los riesgos que podría suponer y las posibilidades de reintegración efectiva. Además, en **Austria**, los **Países Bajos y Polonia**, la OIM puso en práctica medidas dirigidas a grupos más vulnerables. Por ejemplo, se prestó apoyo individual a las personas con problemas de salud, el cual, en los **Países Bajos**, incluía la cooperación con asesores. Por otra parte, se prestó atención adicional a las víctimas de la trata de seres humanos que deseaban retornar a su país de origen. En **Polonia**, la primera fase, preparatoria, incluye en determinados casos exámenes médicos para establecer si existen problemas que pudieran afectar al viaje del inmigrante (por ejemplo, un embarazo avanzado).

En cuanto al número de sesiones de asesoramiento que se ofrecen al extranjero retornado, en **Austria** se ofrecen entre tres y cinco sesiones de asesoramiento individual de forma generalizada. En la primera sesión de asesoramiento se examinan las perspectivas de futuro

en **Austria** y en el país de retorno, y las siguientes sesiones de asesoramiento se centran en el apoyo a los inmigrantes a través de diferentes intervenciones con las autoridades, médicos, asesoramiento legal, etc. En **Malta**, el asesoramiento en materia de retorno consiste en reuniones y entrevistas periódicas entre el socio de ejecución y el retornado potencial, a fin de examinar todos los aspectos del retorno y disponer del tiempo suficiente para promover la confianza necesaria y aumentar la aceptación del retorno asistido. En **Polonia**, la fase preparatoria incluye asesoramiento individual respecto a las oportunidades de retorno asistido. De ese modo, se proporciona al beneficiario información objetiva sobre su estatus legal y social en **Polonia**, así como en su país de origen, y sobre el programa de retorno asistido. En una fase posterior, el asesoramiento también se centra en asegurar que la decisión de participar en el programa se ha tomado de manera independiente.⁶⁵ En **Reino Unido**, la mayoría de los extranjeros retornados mantiene contacto con el gestor de su caso dos o tres veces antes de su salida.

Bélgica y **España** crearon un sistema para ejecutar los programas de retorno asistido establecidos y desarrollados a lo largo de muchos años. Se consideró que ello era uno de los puntos fuertes de sus programas. En cuanto a **Bélgica**, junto con la red de asesores en materia de retorno gestionada por *Fedasil*, la red de socios del programa *Retorno y emigración de los solicitantes de asilo de Bélgica (REAB)*, coordinada por la OIM, se ocupa del retorno asistido. Al tratarse de una red muy diversa, constituida por 60 organizaciones, se facilita a los migrantes información variada sobre la modalidad de retorno asistido y se les ofrece asistencia para tramitar sus expedientes y presentar su solicitud a la OIM. Con respecto a **España**, se creó un sistema de apoyo social para la adaptación emocional y psicológica del retornado a las medidas de retorno asistido.

En cuanto a la formación impartida a los retornados potenciales, en **Grecia**, un proyecto piloto incluía los siguientes ámbitos de formación antes del retorno: introducción a las instituciones democráticas; derechos humanos e igualdad entre los géneros; introducción a la enfermería y los primeros auxilios; introducción a las tecnologías de la información; y enseñanza del inglés.

⁶⁵ El apoyo que se ofrece en **Polonia** también incluye asistencia con respecto a los documentos de viaje, principalmente en relación con la consignación de datos acerca de un hijo que ha nacido en el territorio de la República de Polonia o de otro tercer país en el pasaporte del padre y/o de la madre; y, con menor frecuencia, en relación con la preparación de los documentos de viaje, en caso de que el interesado no esté en posesión de un pasaporte válido.

En **Irlanda**, la OIM prestaba asesoramiento a todos los solicitantes que deseaban acogerse al *Programa de retorno voluntario asistido y reintegración de la OIM (VARRP)*, a fin de informarles correctamente de su decisión de retornar. Además, se recomendaba a los solicitantes que no habían recibido asesoramiento legal antes de realizar una solicitud que lo solicitaran. También se recurría a los servicios de intérpretes, en la medida de lo necesario, para garantizar que las personas tomaran una decisión informada.

El apoyo prestado en **Italia** a lo largo de todas las fases del retorno asistido, no solo incluía ayuda financiera, sino también asistencia psicológica y logística, así como acciones diplomáticas de mediación entre los Estados implicados. Se consideró que dichas acciones diplomáticas entre los Estados implicados eran eficaces para hacer frente a uno de los obstáculos señalados por **España, Italia, Lituania, Polonia y Reino Unido** en la [Sección 5.1](#), que se refiere a la importancia de reforzar las relaciones entre los Estados miembros y el país de retorno.

La difusión de información también es esencial para desarrollar medidas de retorno asistido. En **Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Eslovaca y Suecia**, los retornados potenciales disponían de información en diferentes lenguas. En la **República Eslovaca**, el registro a través de la OIM podía hacerse en diferentes lenguas, facilitándose la traducción al chino, ruso, vietnamita y árabe. En **Hungría y Letonia**, el asesoramiento en materia de retorno consistía en exponer los posibles riesgos a los que podían enfrentarse las personas migrantes, a partir de la información consignada en la amplia base de datos de la OIM sobre países de origen. El formulario de solicitud que debía cumplimentar la persona migrante estaba disponible en 12 lenguas, e incluía preguntas acerca de la identidad del interesado y la legalidad de su permanencia en el país (**Hungría**). En **Alemania** se estableció un importante *Centro de información para el retorno voluntario (ZIRF)*, encargado de coordinar y vincular la asistencia al retorno voluntario en los distintos niveles y entre los diferentes reagrupantes. El proyecto *Asesoramiento ZIRF* proporciona información nacional sobre la situación actual en diversos países de retorno (“Fichas nacionales”). **Polonia**, sobre todo en lo que respecta a los nacionales de China o Vietnam, colabora con intérpretes, que normalmente se ponen en contacto con el nacional del tercer país por teléfono para proporcionarle información sobre el proyecto en una lengua que comprenda. Asimismo, en el marco de la campaña promocional se facilita material de información en diversas lenguas (entre otras, armenio, bengalí, chino, georgiano, mongolo, ruso, tailandés y vietnamita).

Con respecto a la difusión de información nacional en **Austria, Lituania, Portugal** y la **República Eslovaca**, se emprendieron medidas para garantizar que la información llegara a los nacionales de terceros países residentes en todas las zonas de su territorio. En cuanto a **Portugal**, en el marco del *proyecto SuRRIA* se estableció una red descentralizada de servicios y asesoramiento, que operaba en todo el Estado miembro, para garantizar que las personas migrantes tuvieran a su disposición puntos de asistencia más cercanos. A fin de divulgar información sobre la existencia del “programa de retorno voluntario” y de la legislación conexas, se organizó una campaña informativa en la **República Eslovaca**, que incluía publicidad, la distribución de folletos y carteles, una línea de teléfono y medidas adoptadas por el personal de la OIM operativo sobre el terreno⁶⁶. En **Austria, Lituania** y la **República Eslovaca**, se creó una línea de teléfono para difundir información entre los nacionales de terceros países que no podían visitar las oficinas de asesoramiento de las principales ciudades.

En lo que se refiere a la asistencia adicional prestada a los retornados potenciales, en **Reino Unido**, los planes de retorno también podían ofrecer al nacional de tercer país tres meses de alojamiento provisional y asistencia para el cuidado de los hijos de hasta 1 año, entre otras cosas.

Muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Malta, Portugal, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**), en la fase previa al retorno, ofrecían a los nacionales de terceros países programas para el futuro desarrollo de una empresa en su país de retorno. En **Hungría y Lituania**, la solicitud del programa de retorno asistido implicaba la presentación de un plan empresarial, que podía completarse hasta 30 días después del regreso al país de retorno. Con el plan empresarial se pretendía brindar apoyo al nacional de tercer país y a su familia a largo plazo. En **Lituania** se concedía prioridad a nacionales pertenecientes a asociaciones de movilidad (por ejemplo, Moldova y Georgia)⁶⁷. En **Letonia**, según se indicó, la asistencia prestada por la OIM consistía en: 1) asistencia para iniciar actividades agrarias;

⁶⁶ En la **República Eslovaca**, la campaña informativa dirigida al grupo objetivo incluía una línea de teléfono por un precio reducido, un sitio web, así como *carteles; farolas; paneles publicitarios en los ferrocarriles, en los vehículos de transporte público urbano y en los centros comerciales; y carteles y folletos informativos*. Los materiales impresos de la campaña (folletos y carteles informativos) se distribuyeron en las dependencias del *Ministerio del Interior*, los centros de internamiento policial para extranjeros, el *Departamento de Policía de Inmigración del Cuerpo de Policía*, el *Departamento de Policía de Fronteras del Cuerpo de Policía*, los centros de asilo de la Oficina de Inmigración del Ministerio del Interior de República Eslovaca, las organizaciones no gubernamentales que se ponen en contacto con el grupo objetivo y las oficinas diplomáticas de los países de origen.

⁶⁷ Proyectos piloto de reintegración puestos en marcha en 2010 para Moldova y Georgia.

2) adquisición de ordenadores de segunda mano para abrir un cibercafé; y 3) adquisición de artículos para abrir un pequeño negocio de venta de ropa en un mercado del país de retorno. Para obtener más información sobre estos programas y planes empresariales, véase la [Sección 6.1](#) más adelante.

5.4.2 Fase de transporte

Todos los Estados miembros facilitaron información sobre las medidas aplicadas durante la fase de transporte. Entre estas se incluyen el transporte (coordinación del traslado, asistencia durante el tránsito, servicios de escolta, equipaje no acompañado, documentos y trámites) y ayuda sanitaria (chequeos médicos previos al embarque y servicios de acompañamiento médico).

En todos los Estados miembros que recurrían a la OIM como socio de ejecución, los acuerdos de exención de visados entre la OIM y países de tránsito se consideraban de gran ayuda para facilitar el retorno por países de tránsito, en particular cuando los retornados solo poseían documentos de viaje temporales.⁶⁸ En relación con los grupos vulnerables, en **Irlanda**, los retornados estaban a veces acompañados por un médico o enfermero durante todo el viaje, en caso de que así lo requiriesen sus necesidades médicas. Los menores no acompañados siempre estaban acompañados. De hecho, la escolta de menores no acompañados se consideraba como una de las principales medidas aplicadas en todos los Estados miembros que trabajaban con la OIM como socio de ejecución (**Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**).

En lo que se refiere a los costes del retorno asistido, muchos Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa y Suecia**) proporcionaron información sobre el apoyo financiero para el retorno asistido y los gastos de viaje.⁶⁹ En **Bélgica**, el presupuesto nacional prevé unos 5.200.000 euros en concepto de fondos estructurales anuales para la ejecución de los programa de retorno asistido. En **Irlanda**, el coste de las medidas de retorno asistido disminuyó de 1.147 euros por persona en 2007 a 944 euros por persona en 2008, y el coste del retorno asistido (incluidos los pagos para la reintegración) ascendió a un total de 483.063 euros en 2008. En **Suecia**, los gastos de viaje

⁶⁸ Dichos programas existían en todos los Estados miembros que recurrían a la OIM como socio de ejecución.

⁶⁹ Estas cifras deben distinguirse de las contribuciones financieras realizadas para la reintegración, que se indican en la Sección 5.

relacionados con el retorno asistido fueron de aproximadamente 4,9 millones de euros en 2008, y se habían estimado en 5,8 millones de euros para 2009. La *Oficina Nacional de Auditoría (NAO)* de **Reino Unido** comparó, entre 2003 y 2004, el coste unitario del retorno asistido con el coste unitario del retorno forzoso, siendo el coste del retorno asistido de 1.100 libras (aproximadamente 1.330 euros) frente a las 11.000 libras que suponía el retorno forzoso (aproximadamente 13.300 euros). En 2008/2009, la *NAO* calculó que el coste unitario del retorno asistido era inferior al del retorno forzoso, con un coste de 100 libras (aproximadamente 150 euros) en el caso del retorno asistido, frente a 3.400 libras (aproximadamente 4.000 euros) en el caso del retorno forzoso de un solo adulto.

En **Finlandia**, la OIM cobraba al gobierno 90 euros por cada caso que ejecutaba. Asimismo, los gastos de viaje al país de retorno los sufragaba la policía o el centro de acogida donde había permanecido el retornado. Alternativamente, los costes se distribuían dependiendo del estatus del retornado. En **Polonia**, la OIM cubre inicialmente todos los gastos administrativos y de personal incurridos, también en los países de tránsito y los países de origen. Sobre la base del acuerdo de 2005, estos gastos son reembolsados por la *Oficina de Extranjería* o la *guardia fronteriza*, y con fondos de la UE en caso de que las actividades formen parte de un proyecto comunitario.

5.4.3 *Fase posterior al retorno*

En relación con las medidas aplicadas en *la fase posterior al retorno*, casi todos los Estados miembros, salvo **Grecia**, prestan asistencia a las personas migrantes a su retorno. Esta fase consistía en medidas tales como la acogida, el transporte terrestre, ayuda sanitaria, así como en ayudas a la reintegración y asistencia adicional para la reintegración, como se expone en la [Sección 6.1](#) que figura más abajo.

6. REINTEGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL RETORNO

En este apartado se exponen brevemente las medidas de reintegración aplicadas por los gobiernos nacionales, así como sus socios de ejecución ([Sección 6.1](#)), y a continuación se analizan las medidas de sostenibilidad establecidas por los Estados miembros en los países de retorno ([Sección 6.2](#)).

6.1 Medidas de reintegración

Como se ha indicado en la [Sección 5.4.3](#), las medidas de reintegración desempeñan un papel esencial en las actividades llevadas a cabo por los Estados miembros, tanto en el marco de las medidas previas al retorno (por ejemplo, formación, información sobre la situación del mercado laboral, etc.) como en la fase posterior al retorno. A menudo, las medidas de reintegración son ejecutadas tanto por los gobiernos como por sus socios de ejecución en el país de retorno. Todos los Estados miembros, salvo **Grecia** y **Hungría**, describieron los sistemas existentes que ofrecen medidas de reintegración a los emigrantes retornados. Los factores que han contribuido a la reintegración son los siguientes: contribuciones financieras ([Sección 6.1.1](#)), servicios de asesoramiento ([Sección 6.1.2](#)), formación y desarrollo ([Sección 6.1.3](#)) y apoyo material ([Sección 6.1.4](#)).

6.1.1 Contribuciones financieras

Con respecto a las contribuciones financieras aportadas a los nacionales de terceros países que participan en programas de retorno asistido, es importante señalar que existen dos tipos diferentes de contribuciones en los Estados miembros: las contribuciones posteriores al retorno y las contribuciones para la reintegración. La principal diferencia entre estos dos tipos reside en su duración. Mientras que las contribuciones posteriores al retorno parecen centrarse principalmente en proporcionar apoyo puntual y a corto plazo directamente tras la llegada, las contribuciones para la reintegración proporcionan asistencia financiera a más largo plazo (normalmente, hasta 12 meses), que incluye el acceso a una vivienda, a la atención sanitaria y al empleo o a una actividad autónoma. Asimismo, los montos para la reintegración suelen ser más elevados que los correspondientes a las contribuciones posteriores al retorno.

Con respecto a las contribuciones financieras aportadas a los nacionales de terceros países que participan en programas de retorno asistido, es importante señalar que existen dos tipos diferentes de contribuciones en los Estados miembros: las contribuciones posteriores al retorno y las contribuciones para la reintegración. La principal diferencia entre estos dos tipos reside en su duración. Mientras que las contribuciones posteriores al retorno parecen centrarse principalmente en proporcionar apoyo puntual y a corto plazo directamente tras la llegada, las contribuciones para la reintegración proporcionan asistencia financiera a más largo plazo (normalmente, hasta 12 meses), que incluye el acceso a una vivienda, a la

atención sanitaria y al empleo o a una actividad autónoma. Asimismo, los montos para la reintegración suelen ser más elevados que los correspondientes a las contribuciones posteriores al retorno.

El [Cuadro 10](#) que figura más abajo ofrece una visión general de la asistencia financiera proporcionada a los retornados en relación con las fases iniciales del retorno. **Alemania, Austria, Bélgica, Letonia, Lituania, los Países Bajos y Portugal** facilitan ayudas a los nacionales de terceros países para asistirles en las fases iniciales posteriores al retorno.⁷⁰ En **Austria**, una persona puede recibir hasta 370 euros para empezar, mientras que los menores de 14 años pueden recibir hasta 200 euros cada uno. En la **República Checa**, en el marco de un proyecto específico, se proporcionaron ayudas de 500 euros para un adulto y 250 euros para un menor en la primera fase del proceso de retorno (y 300 euros para un adulto y 150 euros para un menor en la segunda fase).⁷¹ En el marco del programa general de retorno REAG/GARP en **Alemania**, los pagos -se basan en una escala flexible, estableciéndose todos los años la lista de países de retorno y las correspondientes cuantías, que iban desde 300 euros a 700 euros por adulto en 2009. En **Letonia** se proporciona una ayuda única de 400 euros para cubrir los gastos de retorno durante los primeros meses. En **Lituania**, la ayuda a la reinstalación asciende actualmente a 405 euros y cubre el transporte terrestre y las necesidades inmediatas de las personas migrantes durante los primeros días tras su llegada.

⁷⁰ Estas contribuciones financieras no deben confundirse con las contribuciones para la reintegración aportadas por numerosos Estados miembros, que se examinarán más adelante.

⁷¹ Estas ayudas solo se aplicaron a un proyecto específico dirigido a los nacionales extranjeros (adultos) en situación de residencia legal que se vieron afectados por la crisis económica de 2009. La aportación, en su caso, de contribuciones financieras a otros retornados y el importe de estas dependen, en gran medida, del tipo de retorno y de los proyectos de retorno existentes.

Cuadro 10: Ayuda financiera proporcionada a los retornados en relación con las fases iniciales del retorno

Estado miembro	Categoría de persona	Cuantía	Información adicional
Austria	Adulto	370 euros	Importes máximos
	Menor (menor de 14 años)	200 euros	
Bélgica	Adulto	250 euros	
	Menor	125 euros	
República Checa	Adulto	500/300 euros	Primera/segunda fase de un proyecto especial de retorno ⁷²
	Menor	250/150 euros	
Alemania	Adulto	300 - 700 euros	En función del país de origen/retorno; estos valores corresponden a 2009
	Menor	150 - 375 euros	
Letonia	Adulto/Menor	400 euros	Cubre los gastos de retorno y otros gastos incurridos durante los primeros meses en el país de retorno.
Lituania	Adulto/Menor	405 euros	Cubre el transporte terrestre y las necesidades inmediatas del retornador durante los primeros días tras su llegada.
Países Bajos	Adulto/Menor no acompañado (estancia legal)	500 euros	-
	Menor acompañado (estancia legal)	100 euros	
	Adulto/Menor no acompañado (en situación de residencia irregular)	200 euros	
Polonia	Adulto/Menor	85-200 euros	Asignación puntual para la reintegración, cuyo importe depende del proyecto de la OIM de que se trate.
Portugal	Adulto/Menor	50 euros	Cuantía destinada a pagar los gastos de transporte y otros gastos en que pudiera incurrirse a la llegada en el país de retorno.

En los **Países Bajos**, la contribución financiera para asegurar la transición en el periodo inicial tras el retorno ascendía a 500 euros por adulto o menor acompañado y a 100 euros por menor no acompañado (en posesión de un permiso legal de residencia), o 200 euros por adulto o menor no acompañado que ya no tenía derecho a residir legalmente en el país. En **Polonia** se proporcionaba un pago único para la reintegración, que ascendía al equivalente de

⁷² Ídem.

85 euros, en el marco de diversos proyectos de la OIM cofinanciados por la UE. En los proyectos piloto de asistencia al retorno voluntario y la reintegración correspondientes a 2004-2005, se proporcionó el equivalente a 250 euros por persona. En **Portugal**, los retornados recibieron una cuantía de 50 euros, destinada fundamentalmente a pagar los gastos de transporte y otros gastos en que pudiera incurrirse a la llegada al país de retorno.

Como ilustra el [Cuadro 11](#) que figura más abajo, la mayoría de los Estados miembros (**Austria, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Reino Unido y Suecia**) proporcionaron apoyo financiero para facilitar la reintegración de los retornados en su país de retorno. Dicha ayuda económica va desde 700 euros por persona adulta (**Bélgica**) hasta 5.000 euros (**España**).⁷³ En **Austria** se concede apoyo a la reintegración en el marco de proyectos específicos por país (actualmente Kosovo, la Federación de Rusia (República de Chechenia) y Nigeria) o a retornados de provincias federales concretas. En función del proyecto de que se trate, se gastan hasta 3.500 euros en especie por participante en el proyecto en medidas de reintegración (formación, establecimiento de un negocio, apoyo material, etc.). Para las personas vulnerables existen fondos adicionales. Además, varias provincias federales proporcionan a los retornados, caso por caso, asistencia financiera en efectivo para la reintegración por valor de hasta 1.500 euros. En **Bélgica**, cada adulto recibe 700 euros, sin límite máximo por hogar. Por otra parte, los grupos vulnerables tienen derecho a recibir 500 euros adicionales. En **Francia**, la ayuda para la reintegración (que se conoce como el programa de ayudas para la “reinstalación”) incluye ayudas para poner en marcha un proyecto, cuyo importe máximo asciende a 7.000 euros. En **Italia** la ayuda financiera se sitúa en torno a los 900 euros, pudiendo elevarse este importe hasta los 1.650 euros por familia. **Lituania** solo proporciona ayudas para la reintegración en especie, por valor máximo de 1.500 euros. En los **Países Bajos**, la reglamentación prevé 1.750 euros por adulto, aunque las ayudas se conceden únicamente a los solicitantes de asilo que aún residen legalmente en el país o que solicitaron el asilo antes del 1 de abril de 2001. En **Reino Unido**, en 2006, el programa de medidas para el retorno voluntario asistido aumentó de 1.000 libras (aproximadamente 1.210 euros) a 3.000 libras (aproximadamente 3.630 euros).

En cuanto a los costes totales, en **Irlanda**, el coste total del programa de reintegración fue de 71.307 euros en 2008. En **Suecia**, el coste del apoyo a la reinstalación proporcionado para el retorno se estimó en aproximadamente 1,3 millones de euros en 2008.

⁷³ En España, los gastos de reintegración pueden variar entre 1.500 euros y 5.000 euros por persona.

Cuadro 11: Ayuda financiera proporcionada a los retornados para la reintegración tras su retorno

Estado miembro	Tipo de ayuda a la reintegración	Cuantía	Observaciones adicionales
Austria	Ayuda individual	Hasta 3.500 euros por persona en especie	Destinada a participantes en proyectos de reintegración específicos por país o a retornados de provincias federales concretas
Bélgica	Ayuda individual	700 euros por adulto 350 euros por menor (sin límite máximo por hogar)	Los grupos vulnerables pueden recibir 500 euros adicionales. Pueden concederse cuantías superiores en proyectos ejecutados a través del Fondo Europeo para el Retorno.
República Checa	Ayuda individual	-	Desde 2008, limitada a los solicitantes de asilo rechazados que reúnen los criterios de vulnerabilidad
Francia	Ayuda individual	7.000 euros como máximo	Incluye ayudas para poner en marcha un proyecto
Irlanda	Total del apoyo a la reintegración	71.307 euros	Total gastado en el apoyo a la reintegración en 2008
Italia	Ayuda individual	900 euros por persona 1.650 euros (máximo por hogar)	Podría incrementarse hasta 1.650 euros por familia
Lituania	Ayuda individual o familiar	1.500 euros	Ayuda en especie
Países Bajos	Ayuda individual	1.750 euros por adulto	Limitada a los solicitantes de asilo que reúnen determinados criterios. Depende del país de retorno, concediéndose un máximo de 2.000 euros a los que regresan a Sierra Leona.
	Ayuda individual	3.500 euros por enfermo crónico retornado	-
Polonia	Ayuda individual basada en un plan empresarial	Desde 1.000 euros hasta 2.000 euros, dependiendo del proyecto de la OIM de que se trate.	Aplicable desde 2008 en el marco de proyectos cofinanciados por la UE.
Portugal	Subsidio para la reintegración	1.100 euros como máximo	Se concede caso por caso.
República Eslovaca	Ayuda individual	2.300 euros como máximo	Aplicable de abril de 2009 a abril de 2010 Pagos directos a proveedores de servicios y contratistas
	Ayuda individual	900 euros	Desde abril de 2010 Pagos directos a proveedores de servicios y contratistas
España	Ayuda individual	1.500 euros a 5.000 euros por proyecto	-

Estado miembro	Tipo de ayuda a la reintegración	Cuantía	Observaciones adicionales
Suecia	Ayuda individual	3.250 euros por adulto 1.600 euros por menor	Máximo de 8.000 euros por familia
Reino Unido	Programa de medidas de retorno asistido	3.630 euros	Aumentó de 1.210 euros en 2006.

Portugal cuenta con un sistema de pagos parciales, y los subsidios para la reintegración se abonan en dos pagos, el segundo de los cuales está supeditado a la presentación previa de pruebas que justifiquen los gastos incurridos con respecto al primer pago. En la **República Eslovaca**, los retornados reciben los recursos asignados en forma de pagos directos a proveedores de servicios y contratistas, siendo el importe máximo de la ayuda para la reintegración de 2.300 euros.⁷⁴ La ayuda financiera en la **República Eslovaca** depende de las necesidades del usuario, y en determinadas circunstancias se ofrece apoyo material, que incluye la adquisición de instrumentos y equipos para garantizar las necesidades básicas tras el retorno.⁷⁵

Algunos Estados miembros impusieron límites a aquellos que podían acceder al apoyo a la reintegración. Desde 2008, la **República Checa** solo permite recurrir al apoyo financiero para la reintegración a los solicitantes de asilo vulnerables que han sido rechazados. Sin embargo, en 2007 se ofrecía a todos los solicitantes de asilo rechazados la posibilidad de elegir entre apoyo financiero en efectivo y servicios de reintegración gratuitos en el país de origen. Desde 2009, el programa de reintegración ha sido objeto de cambios en **Irlanda**, quedando excluidos de la asistencia a los extranjeros en situación de residencia irregular que no cumplen los criterios de vulnerabilidad. En **Alemania**, aunque no existe ningún programa de ayudas públicas de gran alcance dirigido a facilitar la reintegración, algunos estados federales (*Länder*) conceden ayudas individuales para el retorno y la reintegración, que, por ejemplo en el caso de Baden-Wuerttemberg, pueden alcanzar una cuantía máxima de 1.500 euros por adulto o 6.000 euros para familias con niños menores de edad. Por otra parte, algunos municipios y organizaciones no gubernamentales prestan asistencia para la reintegración, a menudo en forma de medidas de formación o educación (véase la [Sección 6.1.3](#) que figura más abajo). En **Eslovenia**, **Estonia** y **Finlandia**, no se llevó a cabo prácticamente ninguna medida de reintegración. En **Eslovenia**, el único elemento de

⁷⁴ Este importe era aplicable al periodo comprendido entre abril de 2009 y abril de 2010. Desde abril de 2010, la ayuda para la reintegración asciende a EUR 900 por programa de reintegración.

⁷⁵ No es una cuantía fija, ya que el apoyo varía en función de la disponibilidad de fondos. También hay cierta flexibilidad para modificar la cuantía del apoyo, por ejemplo, cuando está destinado a una familia (por ejemplo, aumento de los fondos disponibles).

reintegración del sistema de retorno asistido lo constituye actualmente una ayuda de menor importancia, ejecutada por el *Centro para extranjeros*. Esta ayuda se concede a los extranjeros retornados para cubrir los gastos iniciales tras el retorno.

En lo que se refiere al suministro de ayuda financiera directamente al extranjero retornado, a fin de que se reintegre mejor en su país de retorno, las prácticas difieren entre **Reino Unido** y **Hungría**. En **Reino Unido**, tanto la OIM como la *Dirección de Fronteras de Reino Unido* opinaban que un incentivo financiero para el retorno y la reintegración, siempre y cuando fuese razonablemente sustancial y se concediese de manera específica, estimulaba la confianza del extranjero retornado en el retorno, y de ese modo facilitaba el proceso de retorno. Sin embargo, en **Hungría** no se proporcionan incentivos financieros directamente a los retornados, pero se presta asistencia en especie en forma de servicios que les ayudan a establecer una empresa.

En lo que respecta a los enfermos crónicos retornados, los **Países Bajos** introdujeron un programa de medidas de reintegración que permitía invertir un máximo de 3.500 euros por persona. Dicho programa promovía la capacidad de generar ingresos, de modo que el nacional de tercer país pudiera pagar por la atención médica recibida personal e independientemente. Por otra parte, el programa de reintegración varía en función del país de retorno de que se trate, concediéndose un máximo de 2.000 euros a los retornados a Sierra Leona, incluido el coste de los servicios de instalaciones temporales para dormir, así como el tránsito al lugar de destino y la reintegración social. En cuanto a los retornos a Afganistán, se proporciona una parte de los servicios en especie y otra parte en efectivo (800 euros). La OIM se mostró favorable a esta combinación, que fue objeto de una gran demanda.

6.1.2 *Servicios de asesoramiento*

Algunos socios de ejecución de las medidas de retorno asistido en **Alemania, Austria, Eslovenia, Finlandia, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal** y **Reino Unido** prestan servicios de asesoramiento, en particular en lo que respecta a la fase posterior al retorno, a (determinados grupos de) inmigrantes retornados en su país de retorno⁷⁶. Por otra parte, **Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos** y **Polonia** seguían prestando algunos de sus servicios nacionales de asesoramiento posterior a la salida.⁷⁷ Con

⁷⁶ Por ejemplo, **Lituania** presta dicho asesoramiento únicamente a las personas migrantes que tienen derecho a la asistencia para la reintegración y necesitan examinar sus planes de reintegración con oficinas locales de la OIM.

⁷⁷ Por ejemplo, en **Alemania**, solo determinados programas siguen ofreciendo servicios de asesoramiento en la fase posterior al retorno.

todo, se desprende claramente que los Estados miembros no prestaban asesoramiento posterior al retorno de manera regular.

En **Bélgica**, Cáritas viene participando en medidas de retorno voluntario desde 1984. En 2004, Cáritas ejecutó una serie de proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo para el Retorno (véase la [Sección 3](#)), en el marco de los cuales buscó la manera de proporcionar apoyo para la reintegración a través de su red internacional. Cáritas tuvo una participación estructural en la ejecución del programa de reintegración desde 2007. Al igual que la OIM, delegó el apoyo y la asistencia tras el retorno en sus filiales locales en el país de retorno. En **Francia**, el apoyo social se prestaba a la llegada al país de retorno, adaptándose los servicios de apoyo a las necesidades individuales, en particular de las familias.

6.1.3 Formación y desarrollo

A fin de reintegrar a los extranjeros retornados en su país de origen, muchos Estados miembros (**Austria, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Eslovaca y Suecia**) han implantado medidas para ofrecer oportunidades de formación y otras oportunidades de desarrollo profesional a esas personas.

Dieciséis Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y la República Eslovaca**) ofrecen a las personas migrantes la oportunidad de desarrollar su propia empresa en su país de retorno. En **Austria** se brindan oportunidades de formación y desarrollo con vistas a garantizar una reintegración satisfactoria y sostenible en el marco de proyectos específicos. Por ejemplo, el proyecto de reintegración llevado a cabo por la OIM en Nigeria ofrece asesoramiento en materia de orientación profesional antes del retorno, así como apoyo para encontrar un puesto de trabajo mediante la cooperación con empresas austriacas y locales en Nigeria. En **Finlandia**, el *proyecto Drita III* incluía el apoyo a los programas de empleo en Kosovo, para permitir una reintegración profesional adecuada, por ejemplo, mediante la concesión de subvenciones para empresas a los nacionales de Kosovo que deseaban retornar a su país de origen. En **Alemania**, varios proyectos emblemáticos financiados por determinados estados federales (*Länder*), municipios y organizaciones semi o no gubernamentales ofrecen formación y asistencia para poner en marcha una empresa o ayudas económicas y materiales directas para iniciar un negocio. En **Malta**, en los debates mantenidos sobre un programa de medidas de reintegración, que se

ofrecería en un plazo aproximado de dos a tres semanas a partir de la fecha de salida, también se abordó la posibilidad de establecer un plan empresarial adaptado a las expectativas del extranjero retornado. En **Irlanda**, donde el apoyo solo se facilita a través de financiación, el 49% de las 134 solicitudes presentadas entre enero y junio de 2009 se refería a la puesta en marcha de una empresa en el país de retorno.

En **Polonia** se concede apoyo financiero a los nacionales de terceros países que presentan un plan empresarial antes de su salida o a su retorno. La oficina en Varsovia de la OIM evalúa el plan empresarial, en cooperación con la oficina en el país de retorno de la OIM, en lo que se refiere a su viabilidad. Ello incluye una evaluación de la “capacidad de ejecución” del beneficiario, de la incidencia que tendrá el proyecto en la situación del beneficiario y su familia, de la medida en que garantizará una fuente regular de ingresos, etc.⁷⁸.

En **Eslovenia** y **Lituania**, como alternativa al apoyo a un plan empresarial, la OIM puede ofrecer asistencia financiera y de remisión para la educación o la formación en una escuela, una universidad u otra institución, en su caso, en el país de retorno.

Los programas de formación ofrecidos a los extranjeros retornados en los **Países Bajos** facilitaban la reintegración del nacional de tercer país. Dichos programas también incluían asistencia para poner en marcha una empresa. La ONG *HIT Foundation*, en su proyecto piloto de innovación *Angola Conexcao*, ofrecía a los retornados formación profesional, que incluía el desarrollo de las aptitudes necesarias para preparar un plan empresarial y crear una empresa. El *Ministerio de Asuntos Exteriores* es un importante proveedor de fondos para proyectos y programas en el ámbito de la reintegración dirigidos a solicitantes de asilo que retornan voluntariamente a su país y cuyo plazo legal de salida no ha expirado. No obstante, un problema que se planteaba en relación con la asistencia para la reintegración era que los solicitantes de asilo tenían que proceder de los países socios 40 +3⁷⁹, con los cuales los **Países Bajos** cooperaban en materia de desarrollo, para que pudieran beneficiarse de estas facilidades de reintegración.

Si examinamos la proporción de nacionales de terceros países que se beneficiaron de algún tipo de asistencia para la reintegración cuando participaron en programas de retorno asistido en **Irlanda** en 2008, la OIM prestó asistencia para la reintegración al 40% de los retornados,

⁷⁸ Normalmente, los empleados de la OIM supervisan y evalúan la asistencia para la reintegración proporcionada transcurridos seis a ocho meses desde el día en que un nacional de tercer país puso en marcha el plan empresarial.

⁷⁹ Los **Países Bajos** mantienen una cooperación en materia de desarrollo con 40 países. En el caso del programa de migración y desarrollo, tres países se suman a esta lista.

ya que no todos hicieron uso de la asistencia que la mayoría había solicitado inicialmente. A fin de aumentar las tasas de utilización, la oficina en Dublín de la OIM tenía previsto mejorar la calidad y actualidad de la información facilitada a todos los extranjeros retornados con derecho a beneficiarse de dicha asistencia.

6.1.4 Medidas de apoyo material

Siete Estados miembros (**Austria**,⁸⁰ **Bélgica**, **España**, **Francia**, **Irlanda**, **Lituania** y **Suecia**) ofrecen apoyo material a los nacionales de terceros países que retornan a su país de origen en el marco de los programas de retorno asistido. En **Francia** y **Lituania**, el programa de ayudas incluye proporcionar al retornado el apoyo financiero de un operador técnico para crear, completar y supervisar un proyecto económico, ayuda que asciende a un importe medio de 1.200 euros en **Francia** y 1.500 euros en **Lituania**, existiendo la posibilidad, según la persona de que se trate, de que esta ayuda se complemente con apoyo especial adicional y formación profesional. En **Irlanda**, el 49% de las solicitudes se refiere al suministro de instrumentos y materiales que permiten a los retornados volver a emprender actividades comerciales, por ejemplo, en el sector mecánico.

6.2 Sostenibilidad

Es obvio que las medidas de sostenibilidad, es decir, las medidas centradas específicamente en garantizar que el retorno sea de naturaleza duradera, no constituyen un elemento estándar de los programas de retorno asistido en numerosos Estados miembros. De las políticas de los Estados miembros en la materia, pueden deducirse cuatro importantes tipos de medidas para promover la sostenibilidad. En primer lugar, la cooperación con socios de ejecución ([Sección 6.2.1](#)) se considera de suma importancia, habida cuenta de las redes que estos socios de ejecución mantienen en los países de retorno. La prestación de servicios de asesoramiento en el país de retorno también se percibe como un importante enfoque para garantizar la sostenibilidad de las medidas de retorno asistido ([Sección 6.2.2](#)), ya que dichos servicios permiten a los retornados recibir ayuda *in situ* y continuada. Asimismo, el seguimiento y la evaluación ([Sección 6.2.3](#)) se consideran fundamentales, dado que permiten a los Estados miembros no solo garantizar la sostenibilidad de sus medidas de retorno y reintegración, sino también identificar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, lo cual contribuirá al

⁸⁰ En **Austria**, las medidas de apoyo material se ofrecen en el marco de proyectos de reintegración específicos por país.

futuro desarrollo de medidas de retorno asistido y reintegración. Por último, la [Sección 6.2.4](#) se ocupa de las prohibiciones de reingreso impuestas por algunos Estados miembros a los retornados que se acogen a medidas de retorno asistido.

6.2.1 Cooperación con socios de ejecución

Con respecto a las medidas de sostenibilidad, la cooperación entre socios de ejecución, tanto en los Estados miembros como en los países de retorno, se lleva a cabo en la mayoría de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Irlanda, Italia, Finlandia, Francia, Hungría, Lituania, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia**).

En **Alemania**, una amplia red de ONG y organizaciones internacionales operan entre los Estados miembros y los países de retorno, a fin de garantizar una política de retorno sostenible. En **Hungría**, se consideraba necesario un esfuerzo conjunto entre el Estado miembro y el país de retorno para el éxito y la sostenibilidad de la reintegración. Por lo tanto, las organizaciones que se ocupan de desarrollar los planes empresariales de los retornados en el país de retorno tienen la obligación de mantener contacto con la oficina en Budapest de la OIM, para conseguir la máxima eficiencia en las intervenciones. Por otra parte, en **Italia**, el enfoque bilateral basado en acuerdos de readmisión y medidas operativas conjuntas se considera como una estrategia para garantizar una política de retorno sostenible, como en el caso de los flujos migratorios procedentes de Albania.

En Los **Países Bajos**, la *Plataforma para el retorno sostenible*, en curso de desarrollo, pretende estimular la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a fin de unificar las iniciativas de retorno. Entre otras cosas, se prevé crear una dirección conjunta en la que trabajen de consuno 10 organizaciones,⁸¹ de modo que se preste una mejor asistencia a los retornados, según sus necesidades particulares, y se mejore la coordinación y los vínculos de la asistencia en las fases previa y posterior al retorno. Esta Plataforma⁸² también debería ayudar a garantizar que las medidas de retorno asistido y reintegración se apliquen adecuadamente y sean objeto de seguimiento. En **Estonia**, el *proyecto AVR II* incluía planes iniciales de medidas de reintegración, tales como medidas

⁸¹ COA, Cordaid, OIM, Nidos, Samah, Pharos, Healthnet, stichting Hersteld vertrouwen In de Toekomst (HIT), stichting Mondiale Samenleving y el Consejo neerlandés para los Refugiados (VWN).

⁸² La Plataforma ha pasado a denominarse *La Fundación para el retorno sostenible* y comprende nueve organizaciones. La Fundación actúa como una dirección y se propone mejorar la cooperación para poder garantizar un nivel de servicio alto y coherente a los antiguos solicitantes de asilo que deseen retornar a su país de origen.

para establecer contactos con países y organizaciones competentes en políticas de reintegración, incluidos municipios y autoridades locales de otros países, a fin de garantizar la sostenibilidad de las medidas de reintegración propuestas.

6.2.2 Servicios de asesoramiento en el país de origen

Algunos Estados miembros prestan servicios de asesoramiento en el país de origen, que se exponen en la [Sección 5](#) y la [Sección 6.1.2](#). Se determinó que las medidas de asesoramiento eran medidas fundamentales para garantizar la sostenibilidad del retorno. **Bélgica** consideraba que un mejor asesoramiento en materia de reintegración aumentaría la sostenibilidad del retorno y, por consiguiente, reduciría las posibilidades de que las personas volvieran al país o a otro Estado miembro. Los servicios de asesoramiento en el país de retorno permiten dicha reintegración, ya que también se ofrece acceso a asesoramiento y apoyo a los emigrantes retornados que experimentan dificultades o tienen preguntas una vez que han llegado a su país de retorno. En **Alemania**, los servicios de asesoramiento se percibían como un importante instrumento para garantizar la sostenibilidad. Los servicios de asesoramiento organizados en los países de retorno presentaban diferencias significativas, en función del programa que se estuviese ejecutando, aunque, en general, estos servicios podían consistir en asesoramiento social y psicológico, ayuda financiera, formación profesional y medidas en favor del empleo.

6.2.3 Seguimiento y evaluación

Catorce Estados miembros (**Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido** y la **República Eslovaca**) emprendieron acciones para hacer un seguimiento de las medidas de retorno y evaluarlas. Como se explica más abajo, parte de esta labor consiste en el seguimiento (limitado) estándar que lleva a cabo la OIM, como visitas sobre el terreno o llamadas telefónicas.

Austria, Bélgica, España, Finlandia, Irlanda y **Malta** se mantenían en contacto con los retornados a lo largo del proceso de seguimiento. En **Austria**, la OIM y otras instituciones responsables de ejecutar procedimientos de retorno asistido y reintegración reciben informes de seguimiento elaborados por organizaciones competentes en los países de origen o realizan un seguimiento telefónico. Si se dispone de fondos, también realizan viajes de seguimiento al país de retorno, que incluyen actividades de enlace con interesados locales y visitas a los extranjeros retornados. En **Finlandia**, si bien los proyectos emprendidos incluían el

seguimiento, no se consideraba una práctica general. A menudo se enviaban cuestionarios a los extranjeros retornados a fin de determinar si se habían reintegrado con éxito en su sociedad.⁸³ En **Irlanda**, el seguimiento de los pagos para la reintegración incluía la cumplimentación de un cuestionario detallado, que podía rellenarse a través de una entrevista telefónica con el retornado o en persona. En **Malta**, la labor de seguimiento llevada a cabo por la OIM, por ejemplo, consistía en verificar la empresa establecida por las personas migrantes a través de visitas sobre el terreno o llamadas telefónicas. Estas visitas de seguimiento que efectúa la OIM sirven para seguir y evaluar la actividad de reintegración sobre el terreno a diversos intervalos y durante distintos periodos de tiempo, dependiendo de la actividad que esté llevando a cabo el extranjero retornado, así como de los requisitos del propio proyecto. Por otra parte, en **España**, en los supuestos en los que se proporciona dinero a los retornados para emprender su propio negocio, se lleva a cabo una labor de supervisión en el plazo de algunos meses a partir de la fecha de retorno, mientras que en **Bélgica**, la labor de supervisión se realiza en el plazo de un año a partir de la fecha de retorno.

En los **Países Bajos**, también se evaluaron algunos proyectos de retorno asistido, aunque no se ha realizado ninguna evaluación general. En cambio, **Bélgica**, **España**, **Hungría** y **Reino Unido** llevaron a cabo una evaluación de sus programas de retorno asistido. En **Hungría** se realizó una misión de seguimiento en Kosovo en 2007, a fin de evaluar los resultados del programa de reintegración. La evaluación concluyó que las ayudas a la reintegración constituían un medio muy eficaz de prestar asistencia a los nacionales de terceros países en situación irregular que deseaban empezar una nueva vida en su país de retorno. Una inversión relativamente pequeña por parte del Estado miembro, unida a las capacidades y los esfuerzos de los extranjeros retornados, podría terminar con éxito, incluso a corto plazo. En **España** y **Hungría**, los planes de desarrollo empresarial para las personas migrantes contribuyeron a la sostenibilidad del proceso de retorno: la creación de una empresa alentaba a los retornados a permanecer en su país de retorno y conducir con éxito su negocio. En **España**, la labor de evaluación corre a cargo, principalmente, de organizaciones no gubernamentales, que documentan de manera exhaustiva el proceso de seguimiento.⁸⁴ En **Reino Unido**, la *Agencia*

⁸³ Uno de los proyectos ejecutados en **Finlandia** que, según se informó, llevaba a cabo una labor de seguimiento era el *proyecto Drita III*, que incluía actividades de seguimiento tales como el apoyo a los programas de empleo en Kosovo para garantizar una reintegración profesional adecuada en el proyecto, en el marco del cual se establecieron ayudas empresariales y ayudas para el empleo.

⁸⁴ Esto se observó a través del proyecto RN Latam de Acción Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), en el que se documentó una práctica herramienta para facilitar a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito el desarrollo sostenible de los programas de retorno asistido.

de Fronteras evalúa el programa de retorno voluntario asistido todos los años, examinando los datos relativos a la utilización de la asistencia para la reintegración.

Eslovenia y **Portugal** estaban en proceso de desarrollo de sus mecanismos de seguimiento. En **Eslovenia**, un proyecto de la OIM se centró en idear un instrumento de seguimiento adicional, en forma de visita de observación efectuada por el gestor del proyecto para evaluar el uso eficaz de los fondos. En **Portugal**, dado que los informes de ejecución sobre su programa de retorno asistido no cubren actualmente el seguimiento de la fase posterior al retorno y de la reintegración, se consideró prioritario realizar un seguimiento de dichos aspectos en los años venideros. Del mismo modo, **Lituania** consideró necesario realizar un seguimiento de los proyectos de retorno asistido, dado que los países de las personas migrantes, las causas que les llevan a emigrar y las categorías de personas migrantes que necesitan asistencia evolucionan constantemente. Por lo tanto, es cada vez más necesario intercambiar experiencias e información con otros países e intensificar la cooperación con los países de retorno. Ello ayudaría a organizar retornos duraderos, lo cual podría responder mejor a las necesidades de la persona migrante y de su país de retorno, al tiempo que reduciría los obstáculos para el retorno.

Eslovenia, **Hungría**, **Italia**, **Irlanda** y **Malta** expusieron brevemente el procedimiento de seguimiento y evaluación de la OIM. Este procedimiento incluye un seguimiento del uso de las ayudas concedidas a los retornados, mediante la supervisión periódica del negocio del extranjero retornado, para garantizar la correcta utilización de los fondos, así como un seguimiento de la reintegración social, mediante la realización de visitas sobre el terreno y entrevistas al retornado. En **Malta** y **Hungría**, una vez que el extranjero retornado llegaba a su país de retorno, la misión de la OIM en este país le ayudaba a elaborar un plan empresarial y a crear una empresa, y posteriormente realizaba un seguimiento del desarrollo de dicha empresa. En el caso de **Irlanda**, la OIM hace un seguimiento del destino de los fondos para la reintegración transcurridos seis meses, a fin de garantizar que se hayan empleado correctamente. En **Hungría**, la OIM facilita la adquisición de los equipos necesarios para crear una empresa. Las organizaciones locales documentan siempre estas operaciones, y envían justificantes a la oficina en Hungría de la OIM para que esta pueda hacer un seguimiento correcto del proceso de reintegración (véase, asimismo, la [Sección 6.2.1](#)).

Entre las conclusiones que se desprenden de una evaluación de los programas de retorno asistido en **Bélgica**, cabe destacar que la introducción del apoyo a la reintegración podría actuar como un “factor de atracción” para que las personas migrantes vengan a los Estados

miembros. Por consiguiente, se recomendó que se definiera con mayor precisión el grupo destinatario a fin de controlar este riesgo. En un informe de expertos elaborado por la oficina en Praga de la OIM sobre el retorno asistido en la **República Checa**, se señaló, entre sus principales debilidades, el carácter no sistémico de los servicios de asesoramiento legal y cierto grado de fragmentación de los programas. Con respecto a la primera debilidad, dado que dichos servicios eran proporcionados por distintas ONG y la OIM, la información facilitada no era siempre coherente, y a veces resultaba confusa para los beneficiarios. La fragmentación, por su parte, se deriva de las diferentes categorías de retornados a las que están destinados los programas y las diversas fuentes de financiación. Esta fragmentación, a su vez, se traduce en un volumen desproporcionado de operaciones administrativas y hace que a los nacionales de terceros países les resulte difícil entender el sistema de retorno asistido.

6.2.4 *Prohibiciones de reingreso*

Austria, España, Malta, Portugal, Reino Unido y la **República Checa** imponen prohibiciones de reingreso a los nacionales de terceros países que se han acogido a sus programas de retorno asistido. **Austria** impone una prohibición de residencia a los presos extranjeros si se acogen a medidas de retorno asistido. En la **República Checa**, también se impondrá una prohibición de reingreso a muchas de las personas migrantes que participan en programas de retorno asistido, en virtud de la cual no podrán regresar al país durante el periodo que se especifique en la decisión correspondiente. En el caso de **Portugal**, de conformidad con la *Ley de extranjería*, se prohíbe el reingreso a las personas migrantes que se beneficien del retorno asistido durante un periodo de tres años una vez que hayan abandonado el país. No obstante, durante ese periodo, los extranjeros retornados pueden volver a entrar en el país si reembolsan el dinero recibido, más los intereses. Esta prohibición también podría derogarse por causas humanitarias, y, en caso necesario, podría expedirse un visado especial con carácter excepcional. En **Reino Unido**, los cambios efectuados en las normas de inmigración en 2008, que surtieron efecto en octubre de 2008, desembocaron en la introducción de prohibiciones de reingreso para los retornados que han recibido asistencia. La duración de dicha prohibición depende de la manera en que los afectados abandonan el país. A los que abandonan el país voluntariamente, pero con fondos públicos, se les deniega la entrada durante cinco años. Entre ellos se incluyen las personas que regresan a su país en el marco de cualquier programa de retorno asistido. La OIM ha expresado sus preocupaciones con respecto a esta política, argumentando que si se imponía una prohibición, esta podía

actuar como mecanismo disuasorio para los que deseen acogerse al programa de retorno asistido.

En **Hungría**, la prohibición de entrada solo se aplica al retorno forzoso, y no a las personas migrantes que participan en el retorno asistido. En **Italia**, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la expulsión, que va acompañada de una prohibición de reingreso durante un periodo de hasta 10 años, el retorno asistido no da lugar a ninguna prohibición de reingreso. Por otra parte, en **Bélgica**, donde no se ha impuesto ninguna prohibición de reingreso, un nacional de tercer país tiene que reembolsar los gastos de viaje incurridos en el marco del retorno asistido si regresa a Bélgica en el plazo de cinco años.

7. MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

En este apartado se presentan algunas de las mejores prácticas y lecciones aprendidas que se han identificado en relación con las medidas de retorno asistido y reintegración. Con respecto a las medidas de retorno asistido ([Sección 7.1](#)), los principales temas que han señalado los Estados miembros son: la garantía de claridad de las medidas de política ([Sección 7.1.1](#)); las circunstancias y consideraciones personales para participar en los programas de retorno asistido ([Sección 7.1.2](#)); la difusión de información sobre los programas de retorno asistido ([Sección 7.1.3](#)); las necesidades de asesoramiento ([Sección 7.1.4](#)); la necesidad de ofrecer incentivos diferenciados ([Sección 7.1.5](#)); las actividades de sensibilización y divulgación ([Sección 7.1.6](#)); y la organización del retorno asistido dentro de los Estados miembros ([Sección 7.1.7](#)). Además, aunque muchos de los temas antes mencionados también están relacionados con las mejores prácticas y las lecciones aprendidas con respecto a las medidas de reintegración ([Sección 7.2](#)), algunos otros puntos importantes señalados se refieren a la cooperación bilateral con terceros países ([Sección 7.2.1](#)) y a las medidas de sostenibilidad ([Sección 7.2.2](#)).

7.1 Medidas de retorno asistido

7.1.1 Garantía de claridad de las medidas de política

Se destacó la necesidad de presentar las medidas de política con la mayor claridad posible, a fin de evitar malentendidos por parte de (potenciales) beneficiarios o información errónea

sobre el retorno asistido. En **Lituania** y los **Países Bajos**, por ejemplo, se observó que la falta de claridad en relación con las medidas de política podía empañar el éxito de los programas de retorno asistido, por cuanto los nacionales de terceros países se abstienen de participar en el retorno asistido, porque tienen la impresión de que, de algún modo, siguen pudiendo obtener un permiso de residencia y, por ende, no desean inscribirse en el programa de retorno voluntario, o porque no se les ha informado con claridad sobre el contenido y los procedimientos específicos de los programas de retorno asistido.

7.1.2 Circunstancias y consideraciones personales para participar en los programas de retorno asistido

El éxito de los programas de retorno asistido depende en gran medida del propio extranjero retornado y de sus circunstancias, consideraciones y perspectivas personales, ya que estas influyen tanto en su decisión personal de inscribirse en un programa como en el grado de compromiso con el proceso de retorno. **Bélgica, España e Italia** señalaron, por ejemplo, que las circunstancias y consideraciones personales eran factores clave en la decisión definitiva de retornar y participar en un programa de retorno asistido. Diversos estudios y evaluaciones realizados en **Bélgica**⁸⁵ demostraron que la decisión de retornar o permanecer en un país se basa en una combinación de factores, tales como las perspectivas de integración en el Estado miembro del retornado y su percepción de la situación en el país de retorno (como se expone en la [Sección 5.2](#)). A menudo, el apoyo material y financiero no hace más que contribuir a la decisión de retornar. **Italia** señaló una serie de estudios que subrayaban la importancia de la libertad de optar por el retorno en relación con (el éxito de) el proceso de reintegración, así como la importancia de elaborar planes de reintegración específicos para cada persona. **España** hizo referencia a estudios que indicaban que los inmigrantes tenían un deseo subyacente de regresar a su país de retorno, si las condiciones eran aceptables para hacerlo.

7.1.3 Difusión de información sobre los programas de retorno asistido

En general, los Estados miembros están de acuerdo en que, para conducir con éxito los programas de retorno asistido, es fundamental que la información sobre dichos programas sea clara y esté bien difundida, porque así es más fácil llegar al grupo de beneficiarios potenciales más amplio posible. A través del Fondo Europeo para el Retorno, varios Estados miembros

⁸⁵ Véase, por ejemplo: FOBLETS, M-C en VANBESELAERE N., *Asielzoekers en terugkeer: een kwalitatief en kwantitatief onderzoek*, KUL, 2006, disponible en: <http://www.diversiteit.be/diversiteit/files/File//studies/2006/2006-04%20Asielzoekers%20en%20terugkeer.pdf>

pueden ofrecer una gama más completa de servicios en este ámbito. En el caso de la **República Checa**, por ejemplo, estos fondos han permitido mejorar las campañas informativas y las actividades de sensibilización, que atraen beneficiarios a los programas. Asimismo, el suministro de información sobre programas de retorno asistido en las lenguas más destacadas de los retornados se percibe como una práctica óptima para promover los programas de retorno asistido. En **Austria** y **Hungría**, por ejemplo, se ha establecido una línea de emergencia multilingüe, a través de la cual los retornados pueden obtener más información sobre los programas que se les ofrecen. **Irlanda** observó que el desconocimiento del inglés suponía un obstáculo para los inmigrantes que deseaban obtener información sobre los programas de retorno asistido. De las conclusiones de un ejercicio de identificación de las comunidades moldavas y georgianas en Irlanda, llevado a cabo por la OIM en 2008, se desprendió claramente la necesidad de mejorar la difusión de la información y las actividades de divulgación. Esta investigación indicaba que los nacionales de Moldova y Georgia a menudo operaban en comunidades cerradas, prefiriendo pedir consejo a familiares y amigos, en lugar de solicitar asesoramiento a los servicios públicos. Las campañas informativas en **Italia**, a menudo relacionadas con un único proyecto, utilizan cada vez más Internet. En la **República Eslovaca**, la campaña de información sobre el programa de retorno asistido constituye, desde 2004, un elemento inseparable de su programa de retorno voluntario asistido.

7.1.4 Necesidades de asesoramiento

Como se ha señalado en la [Sección 5](#), la labor de asesoramiento puede llevarse a cabo mediante la aplicación de una gran diversidad de enfoques, que difieren en función del Estado miembro y del tipo de programa de retorno asistido de que se trate. La mayoría de los Estados miembros considera que los servicios de asesoramiento prestados por la OIM a nacionales de terceros países constituyen una práctica óptima. En la **República Eslovaca**, por ejemplo, desde que en 1998 se ejecutó el programa de retorno asistido junto con la OIM, se ha aumentado la información facilitada sobre el retorno asistido, y ahora incluye contactos regulares *in situ* con las personas migrantes, consultas individuales y de grupo en las dependencias del *Ministerio del Interior*, información actualizada a través de la línea telefónica de la OIM, a la que puede accederse por un precio módico, el sitio web de la OIM y la distribución periódica de materiales de información a los centros a los que acude el grupo destinatario.

Varios Estados miembros también destacaron la necesidad de simplificar la organización del asesoramiento. A este respecto, **Alemania, Bélgica y España** consideraban que cuanto más centrado en las necesidades y el potencial de cada persona, más eficaz sería el asesoramiento. En **Austria**, la elaboración de directrices relativas a normas mínimas de asesoramiento sobre el retorno asistido, especialmente en caso de internamiento en espera de expulsión, se ha identificado como una de las principales necesidades futuras. Se ha creado una mesa redonda encargada de ampliar la información al respecto. **España** insistió en la necesidad de contar con más personal formado y con medidas específicas para llegar a los miles de inmigrantes que podrían encontrarse en situación de exclusión social y vulnerabilidad, así como a sus comunidades. En **Finlandia**, la OIM ha constatado que la planificación de proyectos resulta más fácil cuando, primero, se han analizado detenidamente las necesidades de los inmigrantes. Por otra parte, una misión de seguimiento posterior al retorno voluntario, de una duración de seis meses, llevada a cabo en un momento anterior por el *Ministerio de Trabajo*, reveló que debería haberse facilitado información más concreta y detallada para secundar la toma de decisiones individual y familiar. En lo que se refiere a la relación entre las ONG y el retornado, como ha destacado **Malta**, los Estados miembros deben entender la importancia que reviste promover la confianza entre las dos partes implicadas en la fase posterior al retorno, máxime a través del proceso de asesoramiento.

7.1.5 Necesidad de ofrecer incentivos diferenciados

Como han puesto de relieve varios Estados miembros, en particular **Alemania, Bélgica, España, Italia**, los **Países Bajos, Reino Unido** y la **República Checa**, los distintos grupos de inmigrantes tienen necesidades diferentes, por lo que deberían adaptarse en consecuencia los incentivos que se les ofrecen. Por ejemplo, es evidente que las necesidades de los grupos vulnerables, como los nacionales de terceros países con problemas de salud, las víctimas de la trata y la violencia, las personas que han sufrido traumas, los menores no acompañados, los ancianos, las personas con discapacidad, etc., son muy diferentes y, por tanto, requieren un enfoque diferente y específico en cuanto a las actividades de divulgación, el asesoramiento y el tipo de contribuciones aportadas para el retorno.

En los **Países Bajos** se han ampliado y diversificado las medidas de retorno. Grupos tales como los menores a menudo necesitan ayuda adicional, como educación, alojamiento o ayuda para encontrar alojamiento y trabajo, por lo que los programas y proyectos nacionales ofrecen asistencia adicional a grupos específicos. En **Alemania** había indicios que permitían considerar que los incentivos y los programas adaptados y específicos son más sostenibles. Se

ha constatado, por ejemplo, la necesidad de que los programas de retorno voluntario asistido no solo ofrezcan apoyo financiero, sino también estructuras de acogida y reintegración sostenibles y diferenciadas en las regiones destinatarias, ya sea en el ámbito profesional, educativo, sanitario o social.

7.1.6 *Actividades de sensibilización y divulgación*

Diversos Estados miembros destacaron la necesidad de reforzar las medidas de divulgación dirigidas a grupos específicos. La experiencia de la OIM demuestra que cuanto antes se facilite la información sobre los programas de retorno asistido a los solicitantes de asilo, con mayor eficacia se llevarán a cabo estos programas.

En general, los Estados miembros están de acuerdo en que las actividades de divulgación, como las campañas de sensibilización e información, deberían tener en cuenta los numerosos factores que influyen en la decisión de cada uno de retornar. Esto supone que deberían, por ejemplo, centrarse en un grupo destinatario específico y/o desarrollarse en diferentes lenguas. Las posibilidades ofrecidas al retornado en el país de acogida, las condiciones en el país de retorno y las perspectivas de retorno y autosuficiencia son elementos fundamentales que deben abordar las actividades de divulgación. En **Irlanda**, el *Ministerio de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa* pidió que la OIM centrara sus esfuerzos en proporcionar asistencia a los extranjeros en situación de residencia irregular y a los solicitantes de asilo más vulnerables. Sin embargo, teniendo en cuenta el elevado número posterior de solicitantes de asilo a los que la OIM denegó dicha asistencia, se consideró que los criterios de determinación de los grupos vulnerables eran, quizá, demasiado restrictivos.

En **Italia**, el proyecto *W.A.R.M. (Welcome Again: Reinsertion of Migrants)*⁸⁶ ejecutado de 2006 a 2008, que fue acogido con gran interés por el gobierno de Albania, que lo propuso dentro del Consejo de Europa como ejemplo de “buenas prácticas” para la reintegración de las personas migrantes. Este proyecto brindó apoyo para el retorno de inmigrantes albaneses, ya se tratase de inmigrantes expulsados o rechazados, o sobre la base de una decisión voluntaria, a través de diversos cursos de formación, asistencia para el empleo y/o ayudas para la creación de microempresas en el país de origen.

⁸⁶ Véase Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana (eds), *Gli albanesi in Italia*, Idos, Roma, 2008.; o <http://www.migration4development.org/content/warm-%E2%80%9Cwelcome-again-reinsertion-migrants%E2%80%9D-programme-aeneas-2005>.

En **Portugal**, con la ejecución del proyecto *SuRRia*, la organización descentralizada de los servicios de asesoramiento para el retorno asistido ha resultado ser muy eficaz, puesto que ha llegado a inmigrantes de diferentes zonas del Estado miembro. Un informe de 2008 sobre el retorno asistido concluía lo siguiente: “La gestión de la red de asesoramiento descentralizado constituyó un reto interesante y (...) resultó ser un excelente mecanismo de apoyo al *retorno voluntario* desde el punto de vista institucional, y por cuanto ha permitido a los retornados acceder a la información.”⁸⁷

7.1.7 Organización del retorno asistido dentro de los Estados miembros

En **Finlandia** se considera que la dispersión de responsabilidades y cometidos, en relación con las diferentes categorías de retornados, entre la policía finlandesa, los municipios y los centros de acogida, según el estatus legal de la persona de que se trate, ha inhibido el desarrollo sistemático del retorno asistido y la promoción general del programa de retorno asistido. El *Ministerio del Interior* respalda esta opinión. Por consiguiente, se consideró importante garantizar que su organización interna del retorno asistido no obstaculice el desarrollo de estos programas, por ejemplo, asignando un papel director y coordinador a una organización, o garantizando que los órganos responsables de aplicar estas medidas se presenten claramente y sean visibles.

A fin de mejorar los aspectos organizativos del retorno asistido en **Italia**, el proyecto *NIRVA*, financiado por el Fondo Europeo para el Retorno, tiene por objeto establecer una red de autoridades, ONG, trabajadores sociales y misiones diplomáticas de referencia.

En **Suecia**, el *Consejo de migración* ha realizado mejoras cualitativas en sus procedimientos de gestión de casos, lo cual se ha traducido en unos plazos de tramitación abreviados. Esto, a su vez, ha reducido el tiempo que los solicitantes de asilo permanecen en el sistema de asilo y los costes asociados con la acogida. El *Consejo de migración* también ha llevado a cabo importantes iniciativas dirigidas a convencer a los solicitantes de asilo para que acepten el retorno asistido, tras haber sido rechazada su solicitud.

7.2 Medidas de reintegración

Aunque muchas de las buenas prácticas y lecciones aprendidas ([Sección 7.1](#)) también pueden considerarse importantes a la hora de examinar las medidas de reintegración, se han

⁸⁷ Misión de la OIM en Portugal (2006) *Relatório de Execução e Avaliação do Programa de Retorno Voluntário (PRV)*. Lisboa: OIM, p. 25.

identificado algunas buenas prácticas específicas en este ámbito. Estas se refieren, en particular, a la cooperación bilateral entre Estados miembros y terceros países ([Sección 7.2.1](#)), así como a las medidas de sostenibilidad, que garantizan el carácter duradero del retorno asistido y la reintegración ([Sección 7.2.2](#)).

7.2.1 Cooperación bilateral con terceros países

En muchos Estados miembros, se ha observado que las relaciones con el país de retorno son esenciales para organizar un retorno asistido efectivo. La **República Eslovaca** consideró que dichas relaciones podían resultar útiles, por ejemplo, en el caso de un nacional de tercer país que no esté en posesión de un documento de viaje, para acelerar los procedimientos de la embajada y, de ese modo, garantizar que el retorno pueda llevarse a cabo en el plazo deseado. Por consiguiente, una estrecha cooperación entre las Embajadas y los Consulados de los países de retorno puede resultar de gran utilidad para la eficacia de los programas de retorno y su ejecución en los plazos previstos.

En la **República Checa**, el desarrollo de las capacidades en los países de retorno contribuyó a reducir las causas de la inmigración ilegal. **Italia** concede una importancia estratégica a los acuerdos de readmisión bilaterales ().

El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, confiere a la Unión Europea competencias explícitas para negociar dichos acuerdos con terceros países, mientras que anteriormente esta negociación era competencia de cada Estado miembro. Aunque, una vez concluidos y ratificados, los acuerdos de readmisión de la UE sustituirán a los acuerdos de readmisión bilaterales de los Estados miembros (a excepción de Dinamarca, **Irlanda** y **Reino Unido**, que pueden ejercer su derecho a no participar en los acuerdos comunitarios), actualmente solo existen 11 acuerdos de la UE. Hasta la fecha, el Consejo ha autorizado a la Comisión a negociar Acuerdos de Readmisión de la Comunidad Europea con 18 terceros países, y han entrado en vigor los de los 11 países siguientes: Albania (desde el 1 de mayo de 2006), Hong Kong (desde el 1 de marzo de 2004), Macao (desde el 1 de junio de 2004) y Sri Lanka (desde el 1 de mayo de 2005), Federación de Rusia (desde el 1 de junio de 2007), Serbia (desde el 8 de noviembre de 2007), Montenegro (desde el 8 de noviembre de 2007), Bosnia y Herzegovina (desde el 8 de noviembre de 2007), Antigua República Yugoslava de Macedonia (desde el 8 de noviembre de 2007), Ucrania (desde el 29 de noviembre de 2007) y Moldova (desde el 22 de noviembre de 2007). Además, la Comisión Europea negocia actualmente el contenido de un acuerdo de readmisión con Turquía. Estos acuerdos de

readmisión cubren las obligaciones recíprocas impuestas a la Unión y al tercer país, detallando los procedimientos administrativos y operativos para facilitar el retorno y el tránsito de las personas en situación de residencia irregular.

En **Suecia**, el *Consejo de migración* y otros organismos implicados están comprometidos con el desarrollo continuo de la cooperación entre los distintos organismos, y con la cooperación con ONG y otros actores nacionales pertinentes y los países de retorno, por ejemplo, a través de acuerdos de reintegración.

7.2.2 *Medidas de sostenibilidad*

Un retorno y una reintegración efectivos implican que los retornados se reintegrarán con éxito en su país de retorno y serán autosuficientes. Se han identificado anteriormente, en la [Sección 6.2](#) que figura más arriba, las medidas que mejoran la sostenibilidad del retorno asistido.

En **España** se consideró que los acuerdos bilaterales con terceros países resultaban útiles para evaluar y hacer un seguimiento de la eficacia del retorno. **Alemania** y **Lituania** consideraban importante llevar a cabo un seguimiento adecuado de los proyectos de retorno asistido para mejorar las medidas de retorno actuales y futuras. La **República Checa** subrayó la importancia de reunir más información y datos estadísticos para hacer un seguimiento de la sostenibilidad de las medidas de retorno. **Alemania**, por su parte, señaló que convendría recopilar estadísticas de acuerdo con criterios uniformes en los diversos programas ejecutados en los Estados Federales (*Länder*) y municipios.

Numerosos Estados miembros (**Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido** y la **República Eslovaca**) consideran que el acceso al empleo, o el inicio de una actividad autónoma, constituye una parte importante del proceso de reintegración, y todos ellos ofrecen algún tipo de ayuda para el empleo, ayuda financiera o apoyo para el desarrollo de actividades empresariales. En **Reino Unido**, por ejemplo, uno de los objetivos transversales del gobierno consiste en vincular la inmigración al desarrollo. Por otra parte, **España** ha desarrollado un enfoque global para las políticas en materia de asilo e inmigración que están estrictamente vinculadas entre sí, y también ha hecho referencia al *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, que favorece las sinergias entre la migración y el desarrollo con los países de origen y tránsito, a través del Enfoque Global de la Migración. Aunque el retorno asistido beneficia

fundamentalmente al retornado a título individual, se admite en general que esta modalidad también puede contribuir a la consecución de objetivos de desarrollo en el país de retorno.

8. CONCLUSIONES

El presente estudio de la EMN ha clasificado las distintas modalidades de retorno asistido existentes en los Estados miembros de la UE, facilitando así un análisis comparativo y sentando una base para fomentar el debate sobre qué actuaciones políticas ulteriores podrían emprenderse a escala nacional, comunitaria⁸⁸ e internacional. En general, el estudio muestra que un creciente número de Estados miembros considera el retorno asistido como una alternativa válida, y a menudo preferible, al retorno forzoso.

La comparación de las políticas y prácticas de los Estados miembros se vio dificultada, en cierta medida, por los diferentes términos y conceptos utilizados, como se desprende del [Cuadro 1](#) y de la [Sección 2.3](#), que ofrecen una visión general de los diferentes conceptos y definiciones utilizados por los Estados miembros, así como del [Anexo](#), que presenta la terminología nacional utilizada en la(s) lengua(s) de los Estados miembros. Como también se señala en la [Sección 2](#), estos diferentes términos incluyen el retorno voluntario asistido; la salida voluntaria asistida; el retorno forzoso asistido; el retorno voluntario de manera independiente; y la salida voluntaria de manera independiente, que reflejan los diferentes conceptos, políticas y programas relacionados con el retorno asistido en los Estados miembros.

La legislación, las políticas y/o los documentos de programas nacionales utilizan con frecuencia el término “retorno voluntario asistido”, aunque también se observan diferencias al respecto, al utilizarse términos tales como “retorno voluntario”, “retorno asistido” o “retorno humanitario asistido”, por lo que difiere la interpretación de estos términos. Por último, también se observan diferencias, no solo *entre* los Estados miembros, sino también *dentro* de los Estados miembros (por ejemplo, diferentes programas o proyectos), dependiendo de qué grupos de nacionales de terceros países tienen derecho y/o se benefician en última instancia de una determinada modalidad de retorno asistido. Por consiguiente, en este estudio de la EMN se utilizó el término más general “retorno asistido” al examinar los (diferentes tipos de) programas o proyectos de asistencia de los Estados miembros, en lugar de los conceptos nacionales.

Estas diferencias también dificultaron la comparación transnacional de los datos estadísticos con respecto a las diferentes modalidades de retorno asistido, que se presentan en la

⁸⁸ A este respecto, puede servir de referencia para la Comunicación de la Comisión relativa al retorno, que se prevé adoptar en 2001.

[Sección 3](#). Aunque el Reglamento de estadísticas migratorias⁸⁹ hará que las estadísticas en la materia sean más fácilmente comparables, la mejora en la recopilación y el análisis de dichas estadísticas, así como un nivel suficiente de disgregación, permitirán evaluar correctamente la eficacia de los enfoques sobre el retorno, teniendo en cuenta asimismo el mayor nivel de cooperación entre los Estados miembros.

Casi todos los Estados miembros ofrecen la modalidad de retorno asistido. Sin embargo, difiere la medida en que los Estados miembros ofrecen estas modalidades de retorno asistido, ya que algunos Estados miembros disponen de programas completamente desarrollados, a menudo aplicables durante muchos años, otros han creado proyectos (piloto) con la ayuda del Fondo Europeo para el Retorno, y otros siguen estudiando la posibilidad de embarcarse en dichos proyectos y la forma de organizar esta tarea (por ejemplo, a través de estudios, intercambios transnacionales o asociaciones).

Dado que se considera cada vez más que el retorno asistido constituye una alternativa válida, y a menudo preferible, al retorno forzoso, se han emprendido (o se están emprendiendo) medidas para que estas modalidades de retorno sean una opción de retorno creíble y viable. De hecho, la [Sección 4](#), en la que se expone el marco político, institucional y legislativo que regula el retorno asistido, indica que en casi la mitad de los Estados miembros (**Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa y Suecia**), los responsables políticos y de la toma de decisiones consideran preferible el retorno asistido frente al retorno forzoso. Las principales razones aducidas eran su reducido coste y el hecho de que permitía al extranjero retornado regresar a su país de retorno en condiciones más dignas y humanas. No obstante, los Estados miembros subrayaron que, en el marco de una política migratoria global, tanto el retorno asistido como el retorno forzoso constituían importantes medidas, y, para algunas categorías de retornados, el retorno forzoso representaba un valioso instrumento en caso de que la alternativa no fuera viable.

Varios Estados miembros demostraron ser cada vez más conscientes de que la voluntad de regresar (o participar en proyectos de retorno) dependía de múltiples factores, a menudo entrelazados, como se señala en la [Sección 5](#). Además de los motivos del retorno, tales como la reagrupación con miembros de la familia y amigos o un vivo deseo de contribuir a la

⁸⁹ Reglamento 862/2007, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0862:ES:NOT>.

reconstrucción del país de retorno, y de los retos afrontados en el Estado miembro respectivo, como son el desempleo, la incapacidad de integración o la larga duración de los procedimientos de asilo, los Estados miembros también identificaron obstáculos concretos para el retorno, tales como el riesgo de enfrentarse a un desprestigio cultural y social, de ya no poder mantener a la familia (extensa) mediante el envío de remesas o el temor a lo que le espera a uno (por ejemplo, el servicio militar o préstamos pendientes).

En este contexto, varios Estados miembros resaltan la importancia que reviste un programa o proyecto de retorno asistido, habida cuenta de su potencial para responder a los temores y al estrés que puede causar a los nacionales de terceros países la idea de retornar (por ejemplo, facilitando información del país de origen correcta), para adaptar las distintas fases del proceso de retorno a las necesidades, las preocupaciones y los intereses particulares del extranjero retornado y, por último, porque constituye una modalidad digna de retorno.

Debido a ello, muchos Estados miembros organizan programas o proyectos de retorno asistido que incluyen medidas para superar estos obstáculos en las distintas fases del retorno, a saber: la fase previa al retorno (por ejemplo, difusión de información; información del país de origen; asesoramiento), la fase de transporte (por ejemplo, ayuda para organizar el viaje y obtener los documentos de viaje necesarios; cobertura de los gastos de viaje; servicios de escolta) y la fase posterior al retorno.

Además, la atención se ha desplazado en varios Estados miembros desde la organización de medidas de retorno asistido (exclusivamente) en relación con la fase previa al retorno y la fase de transporte, hacia la aplicación de medidas en la fase posterior al retorno ([Sección 6](#)). Entre estas se incluyen formación y desarrollo; ayuda para crear un (plan de) negocio a través de recursos financieros y/o asesoramiento empresarial; y asesoramiento general. El objetivo central de estas medidas aplicables a la fase posterior al retorno consiste en lograr la reintegración satisfactoria del retornado, en particular, y la sostenibilidad del retorno, en general. Pese a las cuantiosas medidas adoptadas por los Estados miembros y sus socios de ejecución para que el retorno asistido pase a ser una opción creíble y viable que produzca resultados sostenibles, el presente estudio constató, sin embargo, que sigue siendo necesario crear una serie de proyectos o programas de retorno asistido más amplios y coherentes para las distintas fases del retorno. La medida en que el retorno asistido es realmente eficaz en función del coste, es sostenible y ofrece a los retornados una vía de retorno digna y humana, no depende únicamente de las medidas individuales organizadas en las fases previa al

retorno, de transporte y posterior al retorno, sino también, y especialmente, de la medida en que estas se refuerzan mutuamente para formar un conjunto coherente y global.

Toda creación, o disponibilidad más sistemática, de proyectos o programas de retorno asistido amplios y coherentes para las distintas fases del retorno hará necesario realizar un seguimiento y una evaluación más sistemáticos de los proyectos y, sobre todo, aplicar estrategias globales de retorno asistido en los Estados miembros. Hasta la fecha, no parece que estas medidas se lleven a cabo sistemáticamente y, a menudo, se limitan a proyectos concretos, en lugar de aplicarse a la estrategia (nacional) en su conjunto.

Las mejores prácticas y las lecciones aprendidas ([Sección 7](#)) constituyen un paso útil en esa dirección. Unos análisis nacionales y transnacionales más detallados de lo que funciona, dónde y para quién podrían ofrecer a los responsables políticos nacionales y de la UE, así como a otras partes interesadas, una base importante para todo posterior desarrollo y mejora de las medidas y estrategias de retorno asistido en los Estados miembros.

ANEXO: TERMINOLOGÍA NACIONAL SOBRE LAS MODALIDADES DE RETORNO ASISTIDO Y RETORNO FORZOSO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Estado miembro	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso
Austria	<i>Retorno voluntario (freiwillige Rückkehr)</i> <i>Retorno voluntario asistido (unterstützte freiwillige Rückkehr)</i>	<i>Retorno voluntario (freiwillige Rückkehr)</i> <i>Retorno voluntario asistido (unterstützte freiwillige Rückkehr)</i>	<i>Expulsión (Abschiebung)</i>
Bélgica	<i>Retorno voluntario (begeleide vrijwillige terugkeer / retour volontaire assisté)</i>	<i>Retorno voluntario (vrijwillig vertrek / depart volontaire)</i>	<i>Retorno forzoso (Gedwongen Terugkeer / Retour forcé)</i>
República Checa	<i>Retorno voluntario asistido (Asistovaný dobrovolný návrat)</i> <i>Retorno voluntario (Dobrovolný návrat)</i>	<i>Retorno voluntario asistido (Asistovaný dobrovolný návrat)</i> <i>Retorno voluntario (Dobrovolný návrat)</i>	<i>Expulsión judicial (Soudní vyhoštění)</i> <i>Expulsión administrativa (Správní vyhoštění).</i>
Alemania	<i>Retorno voluntario o movimiento secundario (“freiwillige Rückkehr oder Weiterwanderung”)</i> <i>Retorno asistido (“unterstützte Rückkehr”, “Rückkehrunterstützung”, “Rückkehrförderung”)</i> <i>Retorno voluntario asistido (“unterstützte freiwillige Rückkehr”)</i>	<i>Retorno voluntario (“freiwillige Rückkehr”)</i> <i>Salida voluntaria (“freiwillige Ausreise”)</i> <i>Retorno asistido (“unterstützte Rückkehr”, “Rückkehrunterstützung”, “Rückkehrförderung”)</i>	<i>Retorno forzoso (“zwangswise Rückführung”, “erzwungene Rückkehr”)</i> <i>Expulsión (“Abschiebung”)</i>
Estonia	<i>Retorno voluntario asistido (toetatud vabatahtlik tagasipöördumine)</i>	<i>Retorno voluntario (vabatahtlik tagasipöördumine)</i> <i>Salida voluntaria (vabatahtlik naasmine)</i>	<i>Expulsión (Väljasaatmine)</i>

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

Estado miembro	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso
España	<p><i>Retorno voluntario por causas humanitarias</i></p> <p><i>Retorno voluntario asistido con reintegración (Retorno voluntario por reintegración en el país de origen)</i></p> <p><i>Retorno asistido para nacionales de terceros países desempleados (Programa de abono anticipado de la prestación por desempleo)</i></p>	<p><i>Retorno voluntario por causas humanitarias</i></p> <p><i>Retorno voluntario asistido con reintegración (Retorno voluntario por reintegración en el país de origen)</i></p>	<i>Expulsión</i>
Finlandia	<p><i>Retorno voluntario (vapaaehtoinen paluu...)</i></p> <p><i>Retorno voluntario asistido (avustettu vapaaehtoinen paluu ...)</i></p>	<p><i>Retorno voluntario (vapaaehtoinen paluu...)</i></p> <p><i>Retorno voluntario asistido (avustettu vapaaehtoinen paluu ...)</i></p>	<i>Retorno forzoso (Pakkoon perustuva paluu)</i>
Francia	<i>Retorno humanitario asistido⁹⁰ (aide au retour humanitaire)</i>	<i>Retorno voluntario asistido (aide au retour volontaire)</i>	<i>Retorno forzoso (Retour forcé)</i>
Grecia	-	-	<i>Expulsión</i>
Hungría	<i>Retorno voluntario asistido (támogatott önkéntes hazatérés)</i>	-	<i>Expulsión (Kitoloncolás)</i>
Irlanda	<p><i>Retorno voluntario asistido con el apoyo de la OIM (Programa de retorno voluntario asistido y reintegración (VARRP)) (Voluntary Return with IOM (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP)))</i></p> <p><i>Retorno voluntario con asistencia administrativa (Voluntary Return with Administrative Assistance, INIS)</i></p>	<p><i>Retorno voluntario asistido con el apoyo de la OIM (Programa de retorno voluntario asistido y reintegración (VARRP)) (Voluntary Return with IOM (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP)))</i></p> <p><i>Retorno voluntario con asistencia administrativa (Voluntary Return with Administrative Assistance, INIS)</i></p>	<i>Retorno forzoso (Filleadh éigeantach)</i>

⁹⁰ Los nacionales de la UE también tienen derecho a acogerse al retorno humanitario asistido.

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

Estado miembro	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso
Italia	<i>Retorno voluntario asistido (Ritorno Volontario Assistito)</i>	-	<i>Retorno forzoso (Ritorno Forzato)</i>
Letonia	<i>Retorno voluntario (brīvprātīgas atgriešanās pasākumi)</i> <i>Retorno voluntario asistido (atbalstīta brīvprātīga atgriešanās)</i>	<i>Retorno voluntario (atgriešanās pienākuma izpilde brīvprātīgi)</i> <i>Retorno voluntario asistido (atbalstīta atgriešanās pienākuma izpilde brīvprātīgi)</i>	<i>Retorno forzoso (Piespiedu izraidīšana)</i>
Lituania	<i>Retorno voluntario asistido (Savanoriško grįžimo pagalba)</i>	<i>Retorno voluntario asistido (Savanoriško grįžimo pagalba)</i>	<i>Expulsión (Išsiuntimas)</i>
Malta	<i>Retorno voluntario asistido (Ritorn Volontarju Assistit)</i>	<i>Retorno voluntario asistido (Ritorn Volontarju Assistit)</i>	
Países Bajos	<i>Salida voluntaria facilitada por la OIM (Zelfstandig vertrek gefaciliteerd door IOM)</i>	<i>Salida voluntaria facilitada por la OIM (Zelfstandig vertrek gefaciliteerd door IOM)</i>	<i>Retorno forzoso (Gedwongen Terugkeer)</i>
Polonia	<i>Programa de retorno voluntario asistido (Programa dobrowolnych powrotów)</i> <i>Asistencia al retorno voluntario (Pomoc w dobrowolnym powrocie)</i>	<i>Programa de retorno voluntario asistido (Programa dobrowolnych powrotów)</i> <i>Asistencia al retorno voluntario (Pomoc w dobrowolnym powrocie)</i>	<i>Retorno forzoso (Powrót przymusowy)</i>
Portugal	<i>Programas de retorno voluntario (Programas de retorno voluntário)</i> <i>Apoio al retorno voluntario (Apoio ao retorno voluntário)</i>	<i>Programas de retorno voluntario (Programas de retorno voluntário)</i> <i>Apoio al retorno voluntario (Apoio ao retorno voluntário)</i>	<i>Retorno forzoso (Afastamento Coercivo)</i>
República Eslovaca	<i>Retorno voluntario (dobrovoľný návrat)</i>	<i>Retorno voluntario (dobrovoľný návrat)</i>	<i>Retorno forzoso (Nútený návrat)</i>
Eslovenia	<i>Retorno voluntario o movimiento secundario (“Vračanje ali sekundarno priseljevanje”)</i> <i>Retorno asistido (“pripravljeno</i>	<i>Retorno voluntario (“prostovoljno vračanje”)</i> <i>Salida voluntaria (“prostovoljni odhod”)</i> <i>Retorno asistido (“organizirano</i>	<i>Retorno forzoso (“prisilno vračanje”, “prisilni povratek”)</i> <i>Expulsión (“Odstranitev Deportacija”)</i>

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

Estado miembro	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso
	<p>vračanje”, “organizirano vračanje”) Retorno voluntario asistido (“organizirano prostovoljno vračanje – pripravljeno prostovoljno vračanje”)</p>	<p>vračanje”, “vračanje s pomočjo nekoga”, “organiziran povratek”)</p>	
Suecia	<p>Repatriación voluntaria (Frivilligt återvändande)</p>	<p>Retorno voluntario asistido (Frivilligt återvändande)</p>	<p>Retorno forzoso (återvändande med tvång)</p>
Reino Unido	<p>Retorno voluntario asistido (Programa de retorno voluntario asistido y reintegración (VARRP)) (Assisted Voluntary Return (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP)) Aplicable para casos de asilo (personas que han solicitado asilo en alguna fase); Retorno voluntario asistido para inmigrantes en situación irregular (Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants (AVRIM)). Aplicable para casos distintos del asilo. Programa de retorno facilitado (también conocido como el programa de retorno voluntario y reintegración para inmigrantes en régimen de internamiento) (Facilitated Return Scheme (también conocido como Voluntary Return and Reintegration for Detained Migrants programme)). Aplicable a presos extranjeros de países no pertenecientes al EEE.</p>	<p>Retorno voluntario asistido (Assisted Voluntary Return) (Programa de retorno voluntario asistido y reintegración (VARP)) (Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP)). Aplicable para casos de asilo (personas que han solicitado asilo en alguna fase); Retorno voluntario asistido para inmigrantes en situación irregular (Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants (AVRIM)). Aplicable para los casos distintos del asilo. Programa de retorno facilitado (también conocido como el programa de retorno voluntario y reintegración para inmigrantes en régimen de internamiento) (Facilitated Return Scheme (también conocido como Voluntary Return and Reintegration for Detained Migrants programme)). Aplicable a presos extranjeros de</p>	

Informe de síntesis de la EMN: Retorno asistido y reintegración en terceros países

Estado miembro	Retorno voluntario asistido	Salida voluntaria asistida	Retorno forzoso
		<i>países no pertenecientes al EEE.</i>	