

Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el futuro de la política en materia de retorno

1. El Consejo reafirma que una política coherente, creíble y eficaz en relación con el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, que respete plenamente los derechos humanos y la dignidad de las personas de que se trata, así como el principio de no devolución, es un elemento esencial de una política global de la UE en materia de migración.
2. El Consejo acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción de la UE en materia de retorno, que responde a la petición del Consejo Europeo de los días 25 y 26 de junio de 2015, en las que se invitaba a la Comisión a establecer un programa europeo de retorno específico. El Plan de Acción, así como el Manual de retorno, presentado el 9 de septiembre de 2015, contienen elementos pragmáticos y operativos destinados a incrementar la capacidad de los Estados miembros para hacer retornar los migrantes irregulares, al tiempo que reconoce plenamente la necesidad de reforzar la cooperación y el apoyo a los países de origen y de tránsito.
3. En el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de junio de 2015 se estableció una lista de las medidas que han de tomarse en los ámbitos del retorno, la readmisión y la reintegración. A fin de hacer balance de los avances y de determinar las cuestiones pendientes, el Consejo invita a la Comisión a que le informe al respecto, a más tardar en enero de 2016. Por otra parte, el Consejo pide a la Comisión que presente lo antes posible medidas concretas sobre lo anunciado en el Plan de Acción de la UE en materia de retorno.
4. Han de asignarse recursos financieros suficientes para incrementar la eficacia del sistema de retorno de la UE, prestando especial atención a apoyar a los Estados miembros sometidos a una intensa presión migratoria. El Fondo de Asilo, Migración e Integración sostendrá de forma sustancial las actividades de retorno de los Estados miembros, que tienen previsto en sus programas nacionales dedicar al retorno más de 800 millones de euros durante el período 2014-2020. Los fondos para financiar la cooperación en materia de readmisión y de reintegración de los repatriados, también entre Estados miembros y terceros países, se ha de obtener recurriendo a todos los instrumentos adecuados, en particular el Fondo Fiduciario de Emergencia para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África y los programas financieros de la UE. El Consejo también acoge con satisfacción la creación por la Comisión a título específico del Instrumento de Desarrollo de la Capacidad de Readmisión, en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Por otra parte, se deben asignar a Frontex recursos suficientes para que este pueda aumentar de manera sustancial su apoyo en materia de retorno.
5. La UE y sus Estados miembros deben hacer más en lo que al retorno se refiere. El aumento en las tasas de retorno debería tener un efecto disuasorio para la migración irregular. La Directiva sobre retorno, en vigor desde enero de 2009, debe aplicarse de manera coherente y eficaz a fin de garantizar unos criterios de aplicación rigurosos y uniformes, así como para mantener un elevado nivel de confianza mutua entre los Estados miembros. El Consejo insta a la Comisión a que evalúe el funcionamiento y la aplicación de la Directiva sobre retorno y detecte los posibles obstáculos a los retornos efectivos, incluyendo el uso del mecanismo de evaluación de Schengen. Se invita a la Comisión a que, basándose en dicha evaluación, presente propuestas legislativas, si procede, para superar tales obstáculos. Debe hacerse un mejor uso de los sistemas de información europeos existentes, en particular del Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodac, que constituyen instrumentos importantes que han de perfeccionarse para permitir que mejore la recogida de información, la puesta en común y la coordinación entre los Estados miembros a efectos de retorno. El Consejo aguarda con interés las próximas propuestas de la Comisión, basadas en un estudio de viabilidad, para hacer obligatoria la introducción en el SIS de todas las prohibiciones de entrada y las decisiones de retorno, sobre todo para hacer posible su reconocimiento mutuo y ejecución, lo antes posible en 2016. Además, la revisión de la legislación sobre fronteras inteligentes, que se presentará antes de finales de 2015, debería contribuir a fomentar el retorno mediante la creación de un registro de todos los movimientos transfronterizos de los nacionales de terceros países. Asimismo, el Consejo acoge con agrado las propuestas de la Comisión en lo que respecta a la utilización de Eurodac a efectos de retorno. Los Estados miembros también harán operativa, a finales de 2015 la red de puntos de contacto nacionales para el intercambio de información, con el fin de facilitar la retirada de permisos de residencia, en

particular para los migrantes con antecedentes penales.

6. El Consejo reconoce que los marcos jurídicos y administrativos nacionales desempeñan también un papel clave en la creación de las condiciones propicias para que la UE tenga una actuación eficaz en materia de retorno. En particular, los Estados miembros deben expedir sistemáticamente decisiones de retorno, tomar todas las medidas necesarias para su ejecución y asignar los recursos suficientes, incluida la financiación y el personal necesarios para la identificación y el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Deberán adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar el retorno efectivo de los migrantes irregulares, incluida la utilización de detención como medida legítima de último recurso. En particular, los Estados miembros deben reforzar su capacidad de internamiento previo a la expulsión a fin de garantizar la disponibilidad física de los migrantes irregulares para su retorno y adoptar medidas que impidan el abuso de los derechos y los procedimientos.

7. La cooperación práctica entre los Estados miembros en materia de retorno es un elemento fundamental para aumentar la tasa de retorno. Se recomienda por tanto a los Estados miembros que hagan un mejor uso de los conocimientos técnicos, y soliciten, de manera más sistemática, los servicios que actualmente brinda Frontex, como el despliegue de equipos de información y detección, en sus operaciones conjuntas coordinadas, la asistencia en la obtención de documentos de viaje de los migrantes, la organización de las operaciones de retorno conjuntas y la formación del personal nacional que participe en las operaciones de retorno. Por su parte, Frontex debe intensificar todos los esfuerzos por hacer pleno uso de su mandato actual en la asistencia a los Estados miembros en las operaciones de retorno y otras actividades pertinentes. Si bien los Estados miembros son los principales responsables de llevar a cabo los retornos, la inminente creación de una Oficina de Retorno específica dentro de Frontex permitirá intensificar su apoyo a los Estados miembros con el fin, entre otros, de facilitar, organizar y financiar las operaciones de retorno. Frontex debe seguir ayudando directamente a los distintos Estados miembros y estar facultada para organizar operaciones conjuntas de retorno por propia iniciativa, teniendo en cuenta las necesidades de los Estados miembros. Todos los Estados miembros y Frontex cooperarán estrechamente para desempeñar un papel activo en la creación y el funcionamiento de los «puntos críticos» en lo que se refiere a las operaciones de retorno, como se pone de manifiesto en las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 de septiembre de 2015.

8. El Consejo manifiesta su pleno apoyo al refuerzo de Frontex y espera con interés el paquete legislativo que va a presentar la Comisión en diciembre de 2015. A este respecto, el Consejo celebra la intención de la Comisión de estudiar la creación de equipos de intervención de Frontex para el retorno rápido, que ofrezcan asistencia para la identificación, la cooperación consular con terceros países y la organización de las operaciones de retorno para los Estados miembros, basándose en las experiencias de los «puntos críticos».

9. El Consejo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de fomentar y orientar un sistema integrado de la gestión del retorno mediante la creación de sinergias entre el enfoque europeo integrado del retorno a terceros países (EURINT), la Red Europea de Instrumentos de Reintegración (ERIN) y la red de funcionarios de enlace europeos para el retorno (EURLO), así como los funcionarios de enlace de migración europeos, los funcionarios de enlace de inmigración (ILO) y los funcionarios de enlace de Frontex. Deben trabajar apoyándose mutuamente para evitar la duplicación de esfuerzos, y aumentar así la eficacia de los sistemas de retorno de la UE. Sus conocimientos y experiencia deben ser compartidos en mayor medida con los Estados miembros para su posible seguimiento. Se invita a todos los Estados miembros a que consideren su posible participación activa en estas redes. Frontex debe asegurar la coordinación a nivel operativo del sistema integrado de la gestión del retorno.

10. Deberán movilizarse todas las herramientas para aumentar la cooperación en materia de retorno y readmisión. Los Estados miembros, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior darán prioridad a la readmisión en todos los contactos pertinentes a nivel político con los países de origen de los inmigrantes irregulares para asegurarse de que dichos países reciban un mensaje coherente, que incluya la necesidad de una plena y efectiva aplicación de los acuerdos de readmisión vigentes respecto de todos los Estados miembros. La cooperación con los países de origen debe también centrarse en la identificación de los inmigrantes irregulares y la expedición de documentos de viaje. En este contexto, la cooperación con las representaciones diplomáticas de los países de origen es fundamental y debe ser prioritaria. En el ámbito de los asuntos de interior, el Consejo seguirá examinando la relación entre los acuerdos de facilitación de visados y de readmisión en el marco de la refundición del Código de visados, especialmente velando por que la facilitación de visado, como prevé dicho Código, solo se conceda tras evaluar la cooperación en materia de readmisión con todos los Estados miembros.

11. El Consejo destaca que la readmisión de los propios nacionales es una obligación con arreglo al Derecho internacional consuetudinario y que todos los Estados han de cumplir esta obligación. En relación con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), esta obligación se establece en el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, que compromete a todos los Estados participantes a readmitir a sus propios nacionales, sin más trámites. La UE y sus Estados miembros se esforzarán por velar por la aplicación efectiva de todos los compromisos en materia de readmisión, ya sean los asumidos a través de acuerdos formales de readmisión, el Acuerdo de Cotonú u otras disposiciones. El Consejo invita a la Comisión a que, en estrecha cooperación con el SEAE, ponga rápidamente en marcha diálogos bilaterales para mejorar la cooperación práctica con todos los terceros países pertinentes de origen y tránsito de migrantes irregulares, basándose en la experiencia de los Estados miembros de la UE que hayan realizado con éxito operaciones de retorno a esos terceros países. Frontex, junto con las redes centradas en el retorno,

debe prestar apoyo operativo y técnico. La Comisión y el SEAE deben informar periódicamente sobre los resultados de estas reuniones y sobre los avances realizados, a más tardar en junio de 2016. Sobre esta base, el Consejo invita a la Comisión a que proponga directrices para la negociación de acuerdos de readmisión con los países de origen pertinentes cuando sea necesario a fin de formalizar las modalidades de cooperación práctica. En paralelo, el Consejo invita a la Comisión a que vele por que las negociaciones en curso sobre acuerdos de readmisión se aceleren y concluyan lo antes posible.

12. El Consejo se congratula de la introducción del principio de «más por más» como medio de aumentar la capacidad de presión de la UE y los de los Estados miembros. Habrá que practicar un delicado equilibrio entre incentivos y presión para incrementar la cooperación de los terceros países en materia de readmisión y de retorno. Por consiguiente, este principio debe aplicarse de manera más amplia y utilizarse activamente de manera concertada, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, vinculando la mejora de la cooperación en materia de retorno y readmisión a los beneficios en todos los ámbitos de actuación, sobre la base de la experiencia adquirida con los proyectos piloto en materia de retorno. El Consejo pide a la Comisión que, junto con el SEAE, proponga, en el plazo de seis meses, paquetes de medidas generales y específicas de actuación frente a los terceros países que no cooperen, con el fin de poner remedio a los problemas surgidos en la ejecución de la readmisión efectiva. Dichos paquetes deberán aplicarse inmediatamente después. La condicionalidad debe utilizarse, cuando proceda, con el objetivo de mejorar la cooperación. En este contexto, se anima a los Estados miembros a que determinen su ámbito de influencia en las áreas de su competencia nacional.

Los diálogos de alto nivel mantenidos por la Alta Representante, en cooperación con los Estados miembros y con la Comisión, deben ayudar a determinar las posibles áreas de influencia y a reforzar la cooperación en materia de readmisión.

13. La cooperación con los países de origen y tránsito es clave para el éxito de las operaciones de retorno. A corto plazo, la UE estudiará las sinergias de la diplomacia de la UE sobre el terreno, a través de las delegaciones de la UE, y en particular a través de los funcionarios de enlace de migración europeos, que se llevará a cabo de aquí a finales de 2015 respecto de Egipto, Marruecos, Líbano, Níger, Nigeria, Senegal, Pakistán, Serbia, Etiopía, Sudán, Túnez, Turquía y Jordania.

14. El Consejo invita a la Comisión y al SEAE, y a los Estados miembros, en particular, a través de sus representaciones en el exterior de la UE, en estrecha cooperación con los funcionarios de enlace mencionados en el apartado 9, a que promuevan el salvoconducto de la UE (documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países), que debería convertirse en el documento de viaje a efectos de retorno comúnmente aceptado por los terceros países. Por otra parte, los Estados miembros se comprometen a utilizar de manera más regular los salvoconductos comunitarios en las operaciones de retorno.

15. Reconociendo que la ayuda a la reintegración no es una condición previa para el retorno, son necesarios esfuerzos adicionales de apoyo a la reintegración para garantizar la sostenibilidad del retorno. También debe reforzarse la cooperación práctica con las autoridades de origen para mejorar su capacidad a la hora de readmitir a sus nacionales de manera eficaz y oportuna.

16. En una serie de terceros países, las administraciones nacionales aplican habitualmente programas de retorno voluntario. Cuando proceda, los Estados miembros deben concebir y llevar a cabo proyectos conjuntos de reintegración que sean más globales y económicos debido a la economía de escala. Los Estados miembros pueden hacer uso de los fondos disponibles, además de las disposiciones del FAMI, que facilita la Comisión. El Consejo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de controlar y evaluar a través de la Red Europea de Migración, si las diferencias entre los programas de retorno voluntario y reintegración de los Estados miembros podrían dar lugar a un «retorno de conveniencia».

17. La UE deberá estudiar cómo desarrollar capacidades de acogida seguras y sostenibles y ofrecer perspectivas duraderas y procedimientos adecuados para los refugiados y sus familias en las regiones de los terceros países afectados por la presión migratoria, hasta que sea posible su regreso al país de origen. Una vez se cumplan las condiciones establecidas por la Directiva 2013/32/UE, en particular el principio de no devolución recogido en su artículo 38, los Estados miembros de la UE podrán considerar inadmisibles las solicitudes de asilo de estas personas por tratarse de terceros países seguros de conformidad con el artículo 33 de dicha Directiva, tras lo cual podrá procederse a un retorno asistido rápido. Paralelamente, deberían explorarse capacidades regionales similares para el rápido retorno de aquéllos que no cumplan los requisitos para la protección internacional.

[1] Doc. 11846/15

[2] Doc. 11847/15

[3] Dicha Directiva no se aplica al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en virtud del Protocolo n.º 21 y el Protocolo n.º 22, anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[4] Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013 (DO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

[5] Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 317 de 15.12.2000, p. 3).

[6] Recomendación del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, relativa a la adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países.

[7] Dicha Directiva no se aplica al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en virtud del Protocolo n.º 21 y el Protocolo n.º 22, anejos al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press