

PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS REFERENTES AL RETORNO ASISTIDO Y REINTEGRACIÓN EN TERCEROS PAÍSES

ESPAÑA

Septiembre 2009



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

La Red Europea de Migraciones es una iniciativa de la Comisión Europea, que ha sido creada por la Decisión del Consejo 2008/381/CE y está financiada por la Unión Europea.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. La EMN también pone dicha información al alcance del público en general.

Con este fin, la EMN está formada por una red de Puntos de Contacto Nacional (PCN).

En España el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración, órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. El PCN asimismo colabora con expertos independientes para la realización de estudios e informes de la EMN.

Contacto

Observatorio Permanente de la Inmigración
(Coordinador del Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones)
José Abascal, 39. 28071 Madrid
E-mail: opi@mtin.es
Internet: <http://extranjeros.mtin.es>

Este documento está disponible en:
<http://extranjeros.mtin.es>
<http://emn.sarenet.es>

Programas y Estrategias referentes al Retorno Asistido y Reintegración en Terceros Países

España

Este Informe Nacional aporta una visión general de los programas y estrategias de retorno asistido en España. Analiza las experiencias de promoción del retorno asistido, las barreras que impiden su aplicación y los incentivos y motivaciones para participar en dichos programas. Por último, realiza una revisión de la sostenibilidad de los programas.

Informe elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España en la Red Europea de Migraciones.

Septiembre 2009

ÍNDICE

RESUMEN	7
1. INTRODUCCIÓN: PROPÓSITO DE ESTE ESTUDIO Y METODOLOGÍA UTILIZADA	9
1.1. Metodología	11
2. DEFINICIONES, TIPOS DE RETORNADOS Y DATOS DISPONIBLES	14
2.1. Definiciones de retorno asistido	14
2.2. Categorización de migrantes susceptibles de retornar	16
2.3. Datos sobre retorno asistido.....	17
2.3.1. Retorno forzoso	18
2.3.2. Retorno voluntario asistido	20
3. EL MARCO POLÍTICO Y LEGAL.....	21
3.1. El marco político y legal en España.....	21
3.2. La influencia de la política, la legislación y la financiación europeas	24
4. PANORÁMICA GENERAL SOBRE LAS MEDIDAS DE RETORNO ASISTIDO	28
4.1. Motivación (y percepciones) del retorno voluntario asistido.....	28
4.2. Obstáculos para el retorno voluntario asistido	33
4.3. Organización de las medidas de retorno asistido	36
4.3.1. Materialización del retorno voluntario asistido en España.....	36
4.3.2. El coste de las medidas de retorno asistido.....	41
4.3.3. El proceso de apoyo a los retornados	42
5. REINTEGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL RETORNO	44
5.1. Medidas de sostenibilidad del retorno voluntario asistido llevadas a cabo por las autoridades españolas.....	44
5.1.1. Programas de colaboración con otros estados.....	45
5.1.2. Programas de reintegración y de reinstalación	45
5.1.3. Medidas para prever el regreso a España.....	47

5.2.	Las asociaciones de inmigrantes	48
5.3.	Los países emisores de emigrantes (receptores de retornados)	50
6.	CONCLUSIONES.....	51
6.1.	Sobre definiciones y datos.....	51
6.2.	Acerca del marco político y legal	52
6.3.	Sobre las medidas de retorno voluntario asistido en España	52
6.4.	Reintegración y sostenibilidad del retorno voluntario asistido	53
7.	ANEXOS.....	55
7.1.	Anexo I: Fuentes utilizadas para confeccionar el informe de España.....	55
7.2.	Anexo II: Datos estadísticos.....	57
7.2.1.	Retorno forzoso	57
7.2.2.	Retorno voluntario asistido	59
7.3.	Anexo III: Acuerdos bilaterales.....	62



Resumen

Este estudio incluye una visión general de los programas y estrategias referidos al retorno asistido en España, de la sostenibilidad de estos programas y de las barreras existentes para su promoción.

El estudio se ha llevado a cabo a través de la revisión de tres tipos de fuentes: Informes oficiales emitidos principalmente por la Comisión Europea y por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Ministerio del Interior españoles, Documentos emitidos por las ONG defensoras de migrantes o ejecutoras de programas de retorno asistido y Documentos emitidos por los propios migrantes. Dichas fuentes tienen alcances diferentes y su fiabilidad es o puede ser, también, diferente. Este hecho se ha tenido en cuenta a la hora de confeccionar el presente informe.

El análisis se ha estructurado en cuatro grandes apartados: uno referido a las definiciones y datos; el segundo, que analiza el marco político y legal; el tercero se centra en estudiar las medidas de retorno asistido; y el último aborda el tema de la reintegración y la sostenibilidad del retorno asistido.

Con respecto a las definiciones y datos disponibles, existen aún en España algunas divergencias en la armonización de términos referentes al retorno (sea éste voluntario o forzoso), lo cual repercute en la calidad de las estadísticas disponibles. Estos problemas están siendo subsanados tanto con la adecuación de los datos al nuevo Reglamento europeo 862/2007 (sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional), como con la promulgación de la nueva Ley de extranjería¹ (que

¹ La nueva Ley de extranjería fue aprobada posteriormente a la redacción de este informe, en el BOE nº 299 de 12 de diciembre con el nombre de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, Sobre derechos y libertades

adapta los conceptos a las últimas modificaciones legislativas en el ámbito comunitario en materia de inmigración y asilo).

No obstante, sí se dispone de suficiente información como para conocer que las cifras de retornos forzosos anuales son constantes y mucho más elevadas que las de retornos voluntarios asistidos; si bien estas últimas han aumentado en los años 2008 y 2009 debido a la circunstancia de crisis económica que, además, ha motivado la creación de una nueva figura de retorno voluntario asistido.

En cuanto al **marco político y legal**, se destaca, en el ámbito **del retorno forzoso**, el esfuerzo llevado a cabo en España para adaptar la normativa europea (concretamente la Directiva de Retorno) a su ordenamiento jurídico. De hecho, estos esfuerzos han suscitado el debate durante el año 2008, pues la transposición de esta Directiva implica un endurecimiento de las medidas existentes en España para aquellos susceptibles de ser expulsados.

En el ámbito de las propuestas del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, el Programa Marco de Solidaridad y, dentro de éste, el Fondo Europeo para el Retorno, tanto la vigente Ley de Extranjería como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 reconocen expresamente las medidas de **retorno voluntario** y las fomentan. Además, a finales de 2008, debido al empeoramiento de las condiciones económicas del país, el gobierno de España promulgó una medida adicional de fomento del retorno a aquellos extranjeros que se encontraran en situación de desempleo, permitiéndoles percibir anticipadamente la prestación por desempleo que les correspondiera.

Aunque la adopción de **medidas de retorno asistido existentes en España** corresponde al Estado, en cumplimiento de las directrices fijadas por la UE, la ejecución de los programas es llevada a cabo por las ONG, a través de la firma de convenios de colaboración o la percepción de subvenciones.

Estas medidas de retorno asistido se materializan a través de tres programas: el Programa de retorno voluntario de inmigrantes en situación de vulnerabilidad, el Programa de retorno voluntario asistido con reintegración y el Plan de Retorno Voluntario del gobierno de España (programa de abono anticipado de prestación por desempleo a extranjeros). Los dos primeros prevén ayudas para el pasaje de vuelta, gastos imprevistos durante el viaje y un apoyo (más grande en el programa de reintegración) para comenzar en el país de

de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero), en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre), por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (BOE núm. 234, de 30 de septiembre), por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre) y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE núm 299, de 12 de diciembre). Entró en vigor el 13 de diciembre.

retorno. El Plan de Retorno Voluntario contempla la percepción acumulada y anticipada de la prestación por desempleo; adicionalmente puede solicitarse ayuda para el regreso. En todos los programas se presta a los usuarios información y asesoramiento previos acerca del retorno, se les ayuda en la tramitación de la documentación necesaria y, según los casos, se llevan a cabo actividades de seguimiento una vez consumado el retorno.

Las autoridades y las ONG que gestionan este tipo de programas los valoran muy positivamente pues, al ser voluntario el retorno, se garantiza el cumplimiento de los derechos humanos y los costes, tanto económicos como emocionales, del proceso son mucho menores. En cuanto a los usuarios de estos programas, aunque su número es relativamente bajo (alrededor de 2.000 personas al año en 2008 y 2009 en la modalidad humanitaria y unas 5.000 en 2009 por el anticipo de la prestación) se está percibiendo en los últimos tiempos un aumento de solicitudes. Dejando aparte los aspectos coyunturales que puedan haber motivado ese incremento, resulta clara la necesidad de la existencia de este tipo de programas como una vía más en la gestión integral de las migraciones.

La reintegración y la sostenibilidad del retorno asistido, son procesos complejos. De hecho, la administración pública española encargada de llevar a cabo estas acciones ha detectado importantes carencias que pasan por la falta de recursos (materiales y humanos) internos para el seguimiento de los retornos y por el desconocimiento de la realidad concreta de los retornados. Por otra parte, y de manera aún muy incipiente, algunas ONG con cierta experiencia en este campo están sistematizando sus conocimientos mediante la elaboración de guías de reintegración. Una conclusión relevante que se ha alcanzado es no solo la dificultad, sino la justificación o la legitimación de hacer un exhaustivo seguimiento. En este sentido las acciones más relevantes y efectivas parecen ir en la línea de ayudar a reintegrar al retornado en el sistema de prestaciones sociales del país, lo cual requiere gran trabajo de coordinación interinstitucional.

1. Introducción: propósito de este estudio y metodología utilizada

En su Programa de trabajo para el año 2009, el Comité de dirección de la Red Europea de Migraciones aprobó la realización de un estudio monográfico acerca de *Estrategias de fomento y Programas de Retorno asistido y reintegración de nacionales de terceros países*. El objetivo de este estudio es compartir el conocimiento actual existente en los diferentes estados miembros para, así, mejorar la confección y desarrollo de programas y políticas que faciliten el retorno asistido de solicitantes de asilo cuya petición haya sido rechazada o de migrantes en otras circunstancias que hayan decidido regresar a sus lugares de origen.

Específicamente, este estudio incluye:

- Una visión general de los programas y estrategias referidos al retorno asistido en España
- Un análisis tanto de las estrategias de promoción del retorno asistido como de las barreras que impedían su aplicación (y de las posibles soluciones aportadas). También se analizan las experiencias existentes para fomentar la sostenibilidad del retorno asistido.
- Un análisis de los incentivos y motivaciones para participar en los programas de retorno asistido y de reintegración.
- Una revisión de la evaluación de los programas de retorno asistido y su efectividad/sostenibilidad.

Este estudio aporta una visión general de las diferentes prácticas que en materia de retorno asistido están teniendo lugar en España. Como parte de un estudio de índole europea, también podría considerarse como un paso hacia la mejora en la cooperación y el aumento de las sinergias entre los estados miembros; y hacia el desarrollo de una visión consistente sobre las buenas prácticas que están teniendo lugar en Europa tanto en materia de retorno asistido como en el ámbito de las políticas de retorno en general.

Los resultados del presente estudio van dirigidos principalmente a aquellas personas y entidades implicadas en el desarrollo de las políticas de retorno asistido. En concreto:

- Ministros, políticos y funcionarios tanto españoles como pertenecientes a la Unión que estén involucrados con los procesos de asilo y el control y gestión de los flujos migratorios. Son destinatarios de este estudio en su calidad de encargados de armonizar legislación europea, producir normativa española y diseñar políticas y programas referentes al retorno (asistido).
- Organizaciones no gubernamentales que tratan con inmigrantes o solicitantes de asilo. Como beneficiarios directos de las subvenciones y/o convenios que sostienen con la administración pública en materia de gestión directa de los programas de retorno asistido.
- Inmigrantes y/o solicitantes de asilo y sus familias, como potenciales beneficiarios de las políticas y programas de retorno asistido.
- La opinión pública, en cuanto que la inmigración y el asilo son temas de interés general.

1.1. Metodología

En este apartado se explica el proceso de producción del informe español, se detallan las fuentes usadas para la confección del estudio y las vías de recogida y reordenación de la información disponible.

Procedimiento seguido para la identificación y selección de las fuentes usadas en este informe

En el ámbito de la gestión de las migraciones preconizado a través del Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo, expresamente se anima a la adopción de medidas nacionales de apoyo al retorno voluntario asistido; el Fondo Europeo para el Retorno viene a reforzar económicamente este tipo de medidas². Su diseño y aplicación en el caso de España corresponde principalmente al Ministerio de Trabajo e Inmigración, en coordinación con el Ministerio del Interior. Estas dos instancias públicas cuentan con el apoyo de las organizaciones no lucrativas para llevar a cabo la materialización de las medidas, por la vía de las subvenciones. En este proceso debe tenerse, además, muy en cuenta a los inmigrantes, en tanto en cuanto son los beneficiarios últimos de esos programas.

El proceso escrito en el párrafo anterior ha marcado la metodología de este trabajo. Tal metodología consiste principalmente en la revisión de fuentes secundarias emitidas por los tres mencionados actores: información aportada por las correspondientes instancias ministeriales, documentación proporcionada por las ONG y páginas web en las que se recogen comentarios, opiniones y noticias de inmigrantes retornados. Cada una de estas fuentes posee diferente alcance y diferentes objetivos y, por tanto, debe valorarse de manera diferente.

- La información proporcionada por los organismos oficiales hace constar el estado de avance en que se encuentra el proceso de armonización de la política común en materia de retorno asistido, los recursos aportados y las medidas concretas tomadas para su materialización, según el marco jurídico vigente.
- Los documentos producidos por las ONG pueden ser de varios tipos, pues van desde las meras informaciones acerca de los programas hasta la confección de materiales diversos referidos al retorno asistido. Por otra parte, en las memorias de algunas organizaciones también aparecen referencias y análisis de las políticas de retorno asistido y de la aplicación a España de la política común europea en materia de inmigración;

² Del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y del Fondo Europeo para el Retorno se trata detalladamente en la sección 3.2.

este tipo de documentos deben tratarse teniendo en cuenta que se han confeccionado siguiendo la óptica ideológica de cada organización.

- Por último, como información complementaria, se han tenido en cuenta las impresiones de los migrantes beneficiarios de los programas, si bien no hay que olvidar que deben ser consideradas como opiniones subjetivas, en tanto en cuanto se trata de la comunicación de sus propias vivencias.

Resumen del tipo de fuentes de información utilizadas

A continuación se analizan estas tres fuentes en función del tipo de información que suministran.

Fuente	Tipo de información
Organismos públicos:	
Comisión Europea	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa de retorno • Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios • Fondo Europeo para el Retorno
Red Europea de Migraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio monográfico sobre retorno 2006 • Informe Anual de Políticas 2006 y 2007 • Informe anual de Estadísticas 2006 y 2007 • Glosario de términos
Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Informe del Programa plurianual del Fondo Europeo para el Retorno • Informe anual del Fondo Europeo para el Retorno • Estadísticas sobre aprehensiones y expulsiones materializadas • Balances de la lucha contra la inmigración ilegal
Ministerio de Trabajo e Inmigración	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación sobre los programas de retorno voluntario asistido • Estadísticas sobre número y características de los programas de retorno voluntario asistido • Estudio monográfico sobre mercado de trabajo, que incluye un capítulo específico sobre el retorno voluntario asistido

Fuente	Tipo de información
ONG ³	<ul style="list-style-type: none">• Memorias anuales (en ellas tratan sobre normativa de retorno y problemática subsiguiente)• Información sobre los programas de retorno asistido• Estudios monográficos sobre retorno voluntario asistido• Guías y documentación diversa sobre retorno voluntario asistido• Algunas estadísticas
Inmigrantes	Páginas específicas de información y comentarios sobre los programas de retorno asistido

Organizaciones o instituciones contactadas para obtener información relevante

La mayor parte de las organizaciones e instituciones a las que se hace referencia en el epígrafe anterior de esta sección cuentan con páginas web en las que se suministra una información relevante, detallada y actualizada, acerca de las políticas, programas y procedimientos de retorno asistido.

No obstante, en algún supuesto concreto se han detectado algunas discrepancias (bien en los datos ofrecidos, bien en la terminología adoptada) entre las diferentes fuentes. En estas ocasiones se ha consultado directamente con el organismo emisor de la información⁴.

Problemas encontrados en la confección del estudio

Los problemas más relevantes a la hora de elaborar la información requerida en el presente estudio han sido dos:

³ Dentro de los gestores de programas de retorno tenemos tanto organizaciones intergubernamentales (OIM), ONG clásicas (por ejemplo, Cáritas, Cruz Roja, Accem), ONGD (AESCO), Asociaciones mixtas de inmigrantes y españoles (ACOBES) y asociaciones de inmigrantes (FEDROM). En la sección 4.3 se proporciona información completa sobre las mismas. Por otra parte, en la sección 3.1, que trata del debate político, se mencionan las memorias de algunas organizaciones en las que se debaten cuestiones referentes a las políticas de retorno (voluntario y forzoso).

⁴ En concreto se trata de los conceptos bajo los que se confeccionan las estadísticas de retorno asistido, tanto forzoso como voluntario. Dado que la competencia para la elaboración de estos datos corresponde a diferentes instancias del Ministerio de Trabajo e Inmigración y del Ministerio del Interior, se ha consultado directamente a sus responsables.

- En España no existe aún una armonización de términos referentes al retorno (sea éste voluntario o forzoso). Este hecho puede deberse, por una parte, a los términos empleados en la actual regulación española de extranjería y, por otra, a una posible traducción confusa al español de algunas directivas y reglamentos. Estos problemas previsiblemente serán subsanados con la próxima reforma de la Ley de extranjería y con la implantación del Reglamento (CE) 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional.
- La información sobre los usuarios de los diferentes programas de retorno asistido (voluntario y forzoso) es escasa, atomizada y se muestra de manera agregada. Existen datos detallados por nacionalidad y lugar de retorno, pero no por sexo, edad o cualificación.

Reservas o cautelas a considerar acerca de los resultados del estudio

Salvo lo indicado acerca de las fuentes estadísticas, no existe ninguna limitación, reserva o cautela que deba tomarse en cuenta a la hora de interpretar los datos o resultados del presente estudio.

2. Definiciones, tipos de retornados y datos disponibles

2.1. Definiciones de retorno asistido

A continuación se hace referencia a los términos que se usan en este informe.

En el apartado IV de las especificaciones para la realización de este informe, expresamente se indica la necesidad de usar los términos acuñados en el Glosario de la EMN. En este sentido, como paso previo a analizar la cuestión del retorno asistido, consideramos relevante hacer mención al concepto de retorno voluntario.

A efectos de este informe, consideraremos dentro del **retorno voluntario**⁵ aquellas situaciones que puedan encontrarse dentro de los siguientes escenarios:

⁵ Siguiendo literalmente la definición propuesta en el Glosario EMN, se entiende por retorno el movimiento de una persona que vuelve bien a su país de origen, a su país de nacionalidad o a su país de residencia habitual normalmente después de haber pasado un periodo de tiempo significativo en otro país. Este hecho puede o no ser voluntario. En cuanto al retorno voluntario, éste se define como el proceso de regreso -de

- Extranjero en situación de regularidad en España que parte a un tercer país por su propia voluntad (Retorno voluntario en el glosario EMN).
- Extranjero en situación de irregularidad en España que parte a un tercer país antes de ser detectado o apercibido por las autoridades.
- Extranjero en situación de irregularidad en España sobre el que pesa una resolución de expulsión que decide acatar voluntariamente la obligación de abandonar el país (Salida voluntaria en terminología de la Directiva de Retorno).

Por **retorno voluntario asistido** se entiende la provisión de asistencia (logística, financiera y/o material) para el retorno voluntario de las personas que se acogen al mismo. Este término es, por tanto, una acepción restringida del término retorno voluntario. A menudo el apoyo financiero es provisto por el Estado miembro (en este caso España), bien de manera directa o a través de organizaciones subvencionadas. Una fuente de financiación adicional para este tipo de programas es el Fondo Europeo para el Retorno, del cual trataremos en la sección 3.2.

En este informe analizaremos los programas y políticas sobre esta acepción de retorno voluntario asistido.

Algunas precisiones terminológicas respecto a los conceptos recogidos

En la actualidad existen tres categorías que pueden suponer el envío del extranjero a su país de origen:

Denegaciones de entrada. Incluye datos relativos a los rechazos que se llevan a cabo en todas las fronteras del país, incluidos los datos de Ceuta y Melilla.

Aprehensiones. Incluye datos sobre los expedientes de expulsión incoados y el número de aprehensiones efectuadas sobre la base de los supuestos contemplados en la ley de extranjería vigente, así como aquéllos que han contravenido una orden de prohibición de entrada y han sido localizados en el territorio español.

Expulsiones materializadas. Antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento 862/2007 de estadísticas, los datos que integran este concepto se corresponden con el número de expulsiones materializadas.

manera bien asistida, bien independiente- al país de origen, de tránsito o a un tercer país, llevado a cabo libremente por el retornado.

En resumen, asumiendo que el retorno implica una estancia previa y significativa en el país de acogida, a efectos de este informe se excluye de la categoría de retornables a aquéllos a los que se les ha denegado la entrada por haber sido rechazados en puestos fronterizos.

2.2. Categorización de migrantes susceptibles de retornar

Se describen en esta sección los diferentes grupos de nacionales de terceros países susceptibles de ser englobados en el ámbito de las políticas de retorno asistido (forzoso o voluntario).

En el ámbito del **retorno forzoso** entrarían las siguientes categorías (Art. 28 de la Ley de extranjería):

- Personas sobre las que recaiga una orden judicial en los casos previstos por el Código Penal.
- Personas sobre las que recaea expediente administrativo de expulsión.
- Personas a las que se deniega la solicitud para continuar trabajando en España.
- Personas que carecen de autorización para encontrarse en España.
- La nueva legislación de extranjería (aún no vigente) añade, además, el cumplimiento del plazo en que un trabajador extranjero se hubiera comprometido a regresar a su país de origen en el marco de un programa de retorno voluntario.

En cuanto al **retorno voluntario asistido**, este presenta tres modalidades⁶:

- Por **causas humanitarias**. Los beneficiarios serían personas extranjeras (no pertenecientes a la UE), 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. Además, estos individuos deben cumplir dos requisitos: encontrarse en situación de vulnerabilidad social y haber permanecido en España más de seis meses.

⁶ Que se analizarán detalladamente en la sección 4 de este informe.

- Por **reintegración en el país de origen**. Se trata en este caso de personas que desean volver a su país para desarrollar una actividad económica sostenible. Estaríamos hablando de individuos con capacidad emprendedora y conocimiento del entorno, pues el programa exige la presentación de un plan de negocio y de un estudio de viabilidad económica.
- Para **trabajadores no comunitarios desempleados**. Beneficiarios de esta modalidad serían los trabajadores extranjeros (no comunitarios) 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 Social⁷.

2.3. Datos sobre retorno asistido

En España la cuestión del retorno asistido es relativamente reciente, de hecho el primer programa integral para el retorno voluntario asistido data del año 2003⁸; y la modalidad para trabajadores no comunitarios desempleados nace en noviembre de 2008. Por otra parte, como se indicó en la sección 2.1, existen en nuestro sistema legal algunos términos que no están aún armonizados y que pueden ocasionar ciertas dificultades en el análisis de los datos existentes sobre retorno, tal y como éste se define por la Red Europea de Migraciones.

Estos hechos permiten explicar que las estadísticas españolas en materia de retorno asistido, sea este voluntario o forzoso, se encuentren aún en estado embrionario:

- A excepción del caso del Plan de Retorno Voluntario (destinado a trabajadores en paro procedentes de determinados países), las estadísticas no discriminan en función de las circunstancias personales del retornado (si este es un inmigrante regular, irregular, un solicitante de asilo cuya petición ha sido desestimada, etc.).
- No existen datos acerca de las características demográficas de los retornados (sexo, edad, cualificación, tipo de empleo).
- Existen datos desagregados por nacionalidad en el caso de las aprehensiones y las expulsiones materializadas, para el retorno forzoso; y para el retorno voluntario asistido en sus tres modalidades.

⁷ En la sección 4.3 de este informe, donde se describe con detalle este programa, se hace cumplida referencia a estos países.

⁸ Aunque el primer programa de este tipo, con refugiados bosnios, tuvo lugar en 1996 y en 1999 se desarrolló el programa modelo de retorno voluntario gubernamental, gestionado por OIM, Cruz Roja Española y el entonces IMSERSO.

- En cuanto al país al que se dirige la persona que retorna, para el caso del retorno voluntario asistido el país de retorno es el mismo que el país de nacionalidad, salvo raras excepciones.

El siguiente cuadro resume las estadísticas que se analizan a continuación:

Tipo de retorno asistido	Estadística (anual)	VARIABLES disponibles	Organismo responsable
Forzoso	Aprehensiones	Nacionalidad	Ministerio del Interior (DG Policía y Guardia Civil)
	Expulsiones materializadas	Nacionalidad	
Voluntario	Por causas humanitarias ⁹	Nacionalidad (y país de retorno) Estatus del solicitante	Ministerio de Trabajo e Inmigración (DG Integración Inmigrantes)
	Por anticipo prestación desempleo	Nacionalidad (y país de retorno)	

A continuación se analizan las cifras existentes en España acerca de retorno forzoso y de retorno voluntario asistido para el periodo 2004-2007. Las tablas de datos se incluyen en el Anexo.

2.3.1. Retorno forzoso

Las estadísticas sobre salidas de extranjeros del país son confeccionadas por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (CGEF) a través del Servicio Central de Estadísticas de la Secretaría General.

A efectos del envío de extranjeros a sus países de origen se cuenta con las siguientes estadísticas:

Aprehensiones: Datos sobre los expedientes de expulsión y el número de aprehensiones efectuadas sobre la base de los supuestos contemplados en la vigente Ley de extranjería y aquéllos que habían contravenido una orden de prohibición de entrada y son localizados en territorio español.

⁹ No existen hasta la fecha estadísticas desagregadas de los programas de retorno voluntario asistido con reintegración.

Expulsiones materializadas: Número de expulsiones materializadas. Dentro de éstas se encuentran las readmisiones de nacionales de terceros países, las readmisiones que son aceptadas por Francia y Portugal según los Acuerdos de Readmisión, las devoluciones materializadas y las salidas voluntarias¹⁰.

Aprehensiones

En 2007, 72.559 personas en situación irregular en España fueron aprehendidas, ello supone un descenso respecto a las aprehensiones realizadas en 2006 -año en que el número de éstas llegó a 95.765. Si bien es cierto que el año 2006 resultó excepcional dentro del cuatrienio 2004-2007, situándose la cifra media en unas 70.000 aprehensiones anuales.

Marruecos sigue siendo el país del que más nacionales extranjeros son aprehendidos en España (18.204, un 25% del total). Respecto al año anterior, sólo Bolivia y Brasil suben 3 puestos al segundo y tercer lugar respectivamente y crecen en número de aprehensiones (con 10.623 y 5.916, respectivamente), junto con los países que aparecen en 2007 dentro de las principales nacionalidades, que son Paraguay (1.908) y Colombia (1.341). El resto de países, incluyendo al primero, Marruecos, descienden en número de aprehensiones: Argelia (con 4.212 en 2007), Gambia (con 2.307) y Mali (con 1404). Es considerable la reducción que sufre Senegal, de 16.224 aprehensiones en 2006 a 3.984 en 2007.

Expulsiones materializadas

En la última década, el número de extranjeros expulsados por diversos motivos no ha experimentado grandes variaciones, registrándose ligeros incrementos hasta 2004. Al igual que en el caso de las aprehensiones, el año 2006 resultó excepcional, produciéndose 33.235 expulsiones, frente a las 25.443 de 2007. Ello supone una disminución del 23,4%. El promedio del último decenio se sitúa en unas 26.000 expulsiones materializadas al año.

Las nacionalidades de los extranjeros expulsados en 2007 son las mismas que en 2006, con la salvedad de que Rumanía y Bulgaria desaparecen (debido a su incorporación a la UE 27) dejando paso a la Federación Rusa y Pakistán (séptimo y octavo lugar con 362 y 324 expulsiones).

¹⁰ Estas salidas voluntarias se basan en un acto administrativo que les impone la obligación de abandonar el país, cuya salida efectiva está finalmente sujeta al control de las autoridades.

El resto de países mantienen el mismo orden que en 2006, excepto Bolivia y Mali, que intercambian puestos. De tal modo, Marruecos sigue siendo el país con más expulsiones (13.820, un número inferior al de 2006, aunque con un porcentaje mayor respecto al total de expulsiones), seguido de Senegal, Argelia, Brasil, Bolivia, Mali, Federación Rusa, Pakistán, Colombia y Ecuador. De todos ellos, sólo Brasil y Bolivia recibieron más nacionales expulsados que en 2006.

2.3.2. Retorno voluntario asistido

Por causas humanitarias

Con respecto al programa humanitario de retorno voluntario asistido, se dispone de datos por año y por nacionalidad, que a su vez coincide con el país de retorno. Asimismo, se dispone de datos acerca del estatus del solicitante, diferenciando entre si es inmigrante o solicitante de asilo.

Hasta el 3 de diciembre de 2009 habían retornado 10.220 personas, un total de 6.671 entre los años 2003 y 2008 (ambos inclusive) y 3.549 (más de la mitad del total acumulado de años anteriores) en los once primeros meses de 2009. El considerable aumento del número de retornos asistidos (aun tratándose de números bajos en términos absolutos) puede llevar a pensar en una cierta relación de causalidad entre estos y la situación económica; indudablemente el entorno hostil influye en el aumento de las situaciones de vulnerabilidad que permiten acogerse a estos programas.

En cuanto al estatus de los usuarios del programa (inmigrantes o refugiados), en su mayor parte se trata de inmigrantes, aproximadamente un 95%, todos los años, a excepción de 2008 en el que el porcentaje descendió al 82%, esto es, ese año hubo un 18% de refugiados.

Por nacionalidades, el grupo más numeroso de las personas acogidas a este programa de retorno asistido son los bolivianos. Les siguen los argentinos, los brasileños, los colombianos y los ecuatorianos, y por detrás hay otro conjunto de grupos latinoamericanos como los uruguayos, los chilenos, los hondureños, etc. Aparte de los latinoamericanos, el único grupo que destaca es el de los rumanos, que ocupa el noveno lugar en la relación de personas retornadas entre 2003 y 2009. Apenas hay subsaharianos y asiáticos acogidos.

Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados

Por lo que respecta a este Plan (programa de abono anticipado de prestación por desempleo a extranjeros), los datos más recientes de que se dispone son los de 30 de noviembre de 2009, cuando los solicitantes de este programa eran 9.114 extranjeros desempleados. De ese total de solicitudes, en la fecha mencionada habían sido concedidas 6.767, es decir, el 74% de las presentadas. Otras 398 habían sido denegadas, 1.763 (un 19% del total) fueron objeto de renuncia o desistimiento y el resto (186) estaba en trámite.

Por nacionalidad, los ecuatorianos superan el 43% del total de solicitudes, siendo colombianos (18%), argentinos (10%), peruanos (8%) y brasileños (5%) los otros grupos destacados.

3. El marco político y legal

3.1. El marco político y legal en España

En esta sección se ofrece un repaso acerca del debate político en materia de retorno asistido, aunque adicionalmente se contempla el supuesto del retorno forzoso. Se incluye, además, información acerca de los cambios políticos y legislativos que han tenido (o que próximamente van a tener) lugar, y que influyen (o van a influir) en la regulación de la migración y/o el asilo. Por último se contempla en detalle el marco legal del retorno asistido.

El **debate político** en materia de retorno asistido en España se centra actualmente en dos aspectos. El primero de ellos se refiere al retorno forzoso y el segundo al retorno voluntario asistido:

1. *Retorno forzoso: la aprobación por el Parlamento Europeo de la Directiva 2008/115/EC* relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

El texto de la llamada Directiva de Retorno (y su inminente aplicación al ordenamiento jurídico español¹¹) ha suscitado el debate entre el Gobierno, ciertos grupos de la oposición y las organizaciones no gubernamentales.

¹¹ Como se detalla en el apartado 3.2, la transposición de esta directiva tendrá lugar con la entrada en vigor de la nueva reforma de la ley de extranjería, prevista para finales de 2009.

Los aspectos de la directiva que más controversia han generado son los siguientes¹²:

- El internamiento previo a la expulsión de los migrantes, al responderse con la privación de libertad a una falta administrativa.
 - Plazos de internamiento de hasta 18 meses, muy superior a los 40 días de plazo previstos por la legislación nacional vigente.
 - La autorización de internamiento de menores no acompañados.
 - La posibilidad de ser expulsado a un tercer país distinto al país de origen o al de nacionalidad.
2. *Retorno voluntario asistido: la medida implantada por el gobierno de España de anticipo de la prestación social por desempleo* (RDL 4/2008 sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo y RD 1800/2008 por el que se contempla su ulterior desarrollo).

Se trata del llamado Plan de Retorno Voluntario, que 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. El gobierno de España incidió en el hecho de que con esta medida se trataba de potenciar oportunidades a aquéllos que no podían conseguirlas dentro del país.

Aunque aún resulta pronto para conocer el resultado de este programa (que no entró en vigor hasta el mes de noviembre del año 2008), hasta el momento la cifra de extranjeros que han solicitado la prestación es reducida. A principios de septiembre de 2009, apenas sobrepasan los 5.000 los individuos acogidos a esta medida, siendo en su mayor parte latinoamericanos.

Este Plan ha recibido una serie de comentarios en contra, como los relativos a la falta de planificación con que se ha llevado a cabo el diseño de esta medida, la

¹² CEAR (2009) Informe 2009. Disponible en <http://www.cear.es/index.php?section=88>. Consideramos que el informe CEAR recoge de manera fidedigna el sentir de múltiples organizaciones, que llegan a denominarla "Directiva de la vergüenza". Mencionamos Cáritas, la Fundación Ignacio Ellacuría, la Asamblea de movimientos sociales, Confederación europea de sindicatos, Amnistía Internacional, Save the Children, entre otras. Con un tono parecido tanto acerca de la directiva de retorno como del Plan de Retorno Voluntario se pronuncia el informe SOS Racismo 2009.

insuficiencia de la prestación económica ofrecida; la situación peor que encontrarían los migrantes en sus países de origen¹³.

En España, el **marco legal** actualmente vigente **para el retorno voluntario asistido** es el siguiente:

1. *Ley de extranjería*¹⁴: La vigente Ley de extranjería, en su disposición adicional octava indica que “el gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad”.
2. *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI)*. En su programa COD 6.2 señala como una medida específica el “apoyo a programas de retorno voluntarios de personas inmigrantes para el desarrollo de proyectos productivos en el país de origen”.
3. *Plan de Retorno Voluntario*¹⁵. 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.
4. *Resolución de 23 de octubre de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones para el retorno voluntario de las personas inmigrantes*. Convoca “la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional para el año 2008, para el desarrollo de programas de retorno voluntario de inmigrantes”.
5. *Resolución de 24 de agosto de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes por la que se convocan subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes*.

¹³ Ver, por ejemplo, el artículo de Sami Nair “El fracaso del retorno voluntario de inmigrantes” en el País el 25/07/2009 o “El difícil retorno de los inmigrantes”, publicado en La Vanguardia con fecha 28/07/2009. También puede consultarse el mencionado informe CEAR 2009.

¹⁴ Se trata de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, posteriormente reformada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre. Esta última norma de 2003 incorpora expresamente la cuestión del retorno voluntario asistido, transponiendo, además, la Directiva 14/2003.

¹⁵ Los ya mencionados RDL 4/2008 sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo y RD 1800/2008 por el que se contempla su ulterior desarrollo.

En cuanto a los **cambios que puedan influir** en el desarrollo de las políticas de inmigración y asilo destaca la inminente reforma de la Ley de extranjería, que se halla en este momento en proceso de tramitación parlamentaria¹⁶. Aunque se comenta de modo más amplio en el apartado 3.2, debe indicarse aquí que las principales modificaciones en la política migratoria española vendrán dadas por la adaptación de la misma a la política migratoria común marcada bajo las directrices del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de 2008 y la Directiva de Retorno.

3.2. La influencia de la política, la legislación y la financiación europeas

En este apartado se analiza la influencia que el desarrollo de la política de la UE en materia de retorno (en cualquiera de sus modalidades) ha tenido en el marco normativo español, especialmente en el contexto del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo.

Asimismo se describen las consecuencias de la transposición de las Directivas 2001/40 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, 2003/110 sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea y Decisión del Consejo 575/2007 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 se analiza la previsible influencia que tendrá la Directiva 2008/115 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Además se hace referencia a la experiencia española en la implantación de acuerdos de readmisión y a aquellas acciones en materia de retorno asistido anteriores a las acogidas al Fondo Europeo para el Retorno.

Influencia de la política de retorno propuesta por la UE en España

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de octubre de 2008 representa el consenso de los estados miembros en las cuestiones referidas al tratamiento de la migración que recibe la UE, este consenso tiene sentido en tanto en cuanto la ausencia de fronteras internas implica que las decisiones de uno de los estados en materia de inmigración pueden

¹⁶ Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha uno de julio de 2009, se espera que sea aprobada antes de fin de año.

afectar al resto. El Pacto consta de cinco partes¹⁷, tratándose la cuestión del retorno en la sección dedicada al tratamiento de la inmigración irregular. Concretamente (apartado II e) se invita a los estados miembros a dotar dispositivos de ayuda al retorno voluntario.

En esta misma dirección, el Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios 2007-2013 aborda entre sus cuatro mecanismos de solidaridad financiera¹⁸ el retorno voluntario y forzoso de los nacionales de terceros países que residen legal o ilegalmente en el territorio de la UE, con la creación de un Fondo Europeo para el Retorno. La creación del Fondo tiene lugar por la Decisión del Consejo 575/2007 de 23 de mayo.

El objetivo general del Fondo Europeo para el Retorno es apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la mejora de la gestión de todas las dimensiones del retorno. Con respecto al retorno voluntario asistido, los beneficiarios de las acciones de este fondo son aquellos nacionales de terceros países que deseen retornar a sus lugares de origen con independencia de su estatus legal. Incluye asimismo a solicitantes de asilo que no hayan recibido resolución negativa. Para el periodo 2008-2013 el Fondo cuenta con una dotación total de 676 millones de €, de los cuales 25,3 (un 3,75%) serán asignados a acciones de retorno voluntario en España. Adicionalmente el estado español financia medidas por un equivalente al 25% del monto aportado por la UE (algo más de 8,4 millones de € en total).

En España, la autoridad responsable del Fondo es el Ministerio del Interior. Es, por tanto, este organismo el que desarrolla la planificación plurianual de los recursos recibidos. No obstante, la gestión, control y seguimiento de programas de retorno asistido corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración¹⁹. Por tanto, en cuestiones de retorno asistido, el Ministerio de Trabajo e Inmigración actúa, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, como entidad delegada.

El Fondo financia cuatro tipos de proyectos:

¹⁷ Organizar la inmigración legal; combatir la inmigración irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; construir una Europa de asilo; y favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo con los países de origen y tránsito.

¹⁸ El Programa marco fomenta un reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros que surgen como consecuencia de la gestión integrada de las fronteras y la puesta en marcha de políticas comunes sobre asilo e inmigración. Tiene cuatro mecanismos de solidaridad; además del Fondo Europeo para el Retorno, los otros tres son: la gestión integrada de las fronteras exteriores (Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores); la integración de los migrantes regulares (Fondo Europeo para la Integración); y el asilo (Fondo Europeo para los Refugiados).

¹⁹ Según lo estipula el RD 1600/2004 de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, modificado posteriormente por el RD 438/2008 que regula el cambio de denominación del Ministerio a Ministerio de Trabajo e Inmigración.

1. Desarrollo de un enfoque estratégico del retorno.
2. Cooperación entre los estados miembros en materia de gestión del retorno.
3. Creación de herramientas innovadoras específicas nacionales e internacionales para la gestión del retorno.
4. Apoyo a las normas comunitarias y buenas prácticas para la gestión del retorno.

De estos cuatro tipos, la autoridad española ha escogido para el periodo 2008-2013 las rúbricas uno, tres y cuatro. Así puede verse detalladamente en el programa plurianual de gestión de los recursos del Fondo para el quinquenio 2008-2013 elaborado por el Ministerio del Interior²⁰. Adicionalmente, el ministerio debe presentar un programa anual detallando los proyectos ejecutados, el monto de cada uno y los porcentajes de financiación de la Comisión y del propio país. Para 2008 se han realizado acciones exclusivamente en los rubros uno y tres.

Implementación de legislación relevante europea

Las diversas directivas referentes al derecho europeo de inmigración han venido y vienen siendo transpuestas en la legislación española de extranjería. Así, la Directiva 2001/40 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países es transpuesta a través de la LO 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma la Ley de extranjería de 2000. Ello implicó la modificación de la normativa española en cuanto a la ejecución de resoluciones de expulsión dictadas por otros Estados miembros de la Unión Europea.

La aplicación de la Decisión del Consejo 575/2007 sobre la creación del Fondo Europeo para el Retorno ha sido mencionada anteriormente en esta sección 3.2. en el epígrafe "Influencia de la política de retorno propuesta por la UE en España".

Por su parte, las transposiciones de la Directiva 2003/110 sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea²¹ y de la tan

²⁰ Completa información acerca de las actuaciones del Ministerio del Interior se encuentra en http://www.mir.es/SES/DGIMS/Programa_Solidaridad/Fondo_Europeo_Retorno/. También se encuentra información referida al retorno voluntario en la página del Ministerio de Trabajo e Inmigración http://www.mtas.es/es/migraciones/Integracion/Fondo_Solidaridad/FONDO_RETORNO/index.htm

²¹ En este sentido debe hacerse notar que España, con fecha 14 de febrero de 2008, fue condenada por el TJCE (sentencia en el asunto C-58/07) por haberse retrasado en la transposición de la Directiva 2003/110

mencionada Directiva 2008/115 de retorno se contemplan en el Proyecto de ley de extranjería (aún pendiente de aprobación en el Parlamento). Tal y como dice su exposición de motivos, uno de los objetivos de la reforma es reforzar “los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país”. Así, en el título III de la ley se introducen determinadas modificaciones para dotar de más eficacia y mayores garantías a las medidas de suspensión y devolución; se amplía el plazo de internamiento de 40 a 60 días; y se concede un plazo de cumplimiento voluntario de la orden de expulsión.

Se analiza a continuación el funcionamiento de los acuerdos de readmisión que la Comisión General de Extranjería y Fronteras mantiene con los principales países de origen y tránsito que afectan a España. En el Anexo se adjunta un resumen tanto de los acuerdos actualmente en vigor (Argelia, Bulgaria, Colombia, Eslovaquia, Estonia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumania, Suiza, Liechtenstein, Macedonia y Cabo Verde) como de aquéllos que se encuentran en aplicación provisional (Guinea Bissau, Marruecos, Mauritania, Ecuador, R. Dominicana, Gambia, Guinea y Perú), junto con información referente a su tiempo de vigencia así como al grado de cooperación real de las autoridades de dichos países. Adicionalmente existe una serie de acuerdos que, aun no estando en vigor, son aplicados en mayor o menor grado (Ghana, Nigeria, Bosnia-Herzegovina y Mali).

El propio Ministerio del Interior destaca la escasa efectividad que hasta el momento han venido teniendo los acuerdos llevados a cabo con los países del África subsahariana²². Por este motivo, el gobierno de España ha diseñado un nuevo modelo de acuerdo bilateral que pretende aplicar el Enfoque Global de las Migraciones: Son los llamados “acuerdos de nueva generación”²³. Hasta el momento han manifestado su disposición a firmar con España los acuerdos de inmigración de nueva generación Mali, Cabo Verde, Camerún, Guinea, Liberia, Sierra Leona, Níger, Guinea Bissau, Senegal y Gambia.

Por último, y con referencia a las actividades de retorno voluntario asistido ejecutadas con anterioridad a la entrada en vigor del actual Fondo Europeo para el Retorno, debe indicarse que, en el caso de España, los resultados derivados de la financiación de acciones

en materia de inmigración y repatriación. El Tribunal desestimó los argumentos aducidos por España que, precisamente, se centraban en la necesidad de reformar su legislación de extranjería. Reforma esta que, como se indica de manera reiterada en este informe, está próxima a materializarse.

²² En el ya mencionado informe referido al Programa plurianual, del Programa de solidaridad y gestión de los flujos migratorios del Fondo Europeo para el Retorno.

²³ Estos acuerdos incluyen aspectos como el control de la inmigración ilegal, lucha contra el tráfico de personas, asistencia técnica para el fortalecimiento de las instituciones responsables de asuntos migratorios, inmigración legal, integración, retorno y codesarrollo.

de retorno voluntario asistido consistían en acciones *ad hoc* y no han sido, numéricamente hablando, relevantes.

4. Panorámica general sobre las medidas de retorno asistido

En esta sección se analizará, por una parte, quiénes son las entidades responsables de llevar a cabo las políticas de retorno asistido y, por otra, la manera en que éste se materializa en España. Asimismo se describirán los grupos de beneficiarios de estas medidas y cuáles son sus percepciones acerca de las mismas. Se hará también referencia a las campañas y medidas de promoción del retorno voluntario asistido, a sus costes y a la importancia relativa de éstos con respecto a los costes del retorno forzoso. Por fin se estudian los procedimientos de seguimiento y evaluación de las medidas de retorno asistido.

Para llevar a cabo el análisis de estos puntos se ha dividido la sección en tres apartados:

- Motivación y percepciones del retorno voluntario asistido
- Barreras existentes para la aplicación de medidas de retorno asistido
- Estructura del sistema de retorno asistido en nuestro país

4.1. Motivación (y percepciones) del retorno voluntario asistido

En este apartado se describen las motivaciones que encuentran los diferentes actores involucrados en el retorno voluntario asistido para promover, ejecutar o beneficiarse de los programas. También se hace alusión a la actual coyuntura de crisis económica y a su influencia en los programas de retorno asistido.

Además se realizará una breve mención de la percepción que de los programas de retorno voluntario asistido tienen sus beneficiarios.

Los actores del retorno voluntario asistido y sus motivaciones

El retorno voluntario asistido al país de origen es una opción de regreso para el migrante que se basa en la decisión discrecional de la persona. Una decisión voluntaria se define

por la ausencia de cualquier coerción física, psicológica o material, pero además, debe partir de una adecuada información accesible, precisa y objetiva.

En comparación con el retorno forzoso, el retorno voluntario asistido reduce el riesgo de violación de los derechos humanos y salvaguarda la dignidad de la persona retornada, además de resultar menos costoso económicamente para el Estado.

Éstos son, en definitiva, los principales motivos por los que se vienen diseñando y desarrollando unas acciones de retorno asistido, cuyos beneficiarios son los inmigrantes residentes en España que, independientemente de su estatus legal, deseen retornar a sus lugares de origen.

El diseño de este tipo de acciones corresponde, pues, al Estado español de manera armonizada con las directrices provenientes de la UE. Ahora bien, en nuestro país, son las ONG quienes se encargan de materializar estos programas, bien a través de convenios o bien a través de subvenciones.

Por tanto, los actores del retorno voluntario asistido en España son tres: las organizaciones que gestionan este tipo de programas, el Estado español, financiador de los mismos y, por fin, los propios migrantes y solicitantes de asilo como beneficiarios.

El retorno voluntario asistido es muy positivamente valorado por **organizaciones** como la OIM, que lo considera “un elemento de cualquier política de gestión de la migración coherente y eficaz, no sólo en lo que respecta a inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo fallidos, sino para todos los inmigrantes que requieren apoyo para volver a casa”. El retorno voluntario asistido es un componente indispensable en el manejo de la migración porque: respeta las situaciones de los migrantes tanto regulares como irregulares; mejora la cooperación entre países de origen y destino; fomenta la sostenibilidad del retorno mediante medidas de reintegración; y puede ubicarse en el contexto de la colaboración internacional²⁴. En términos parecidos se expresan otras organizaciones que en España llevan a cabo este tipo de programas, como ACCEM o AESCO.

En cuanto a la postura adoptada por **el gobierno de España**, en la sección 3.1 de este informe, referida al marco legislativo, se ponía de manifiesto cómo la cuestión del retorno voluntario asistido no sólo se encontraba presente en nuestra Ley de extranjería, sino que aparece como medida específica (Programa COD 6.2) en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Por su parte, en el informe del Programa plurianual

²⁴ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/cache/offonce/lang/es/pid/662;jsessionid=4811AC316847BFD038E32C538106EA33.worker02>

para el Fondo Europeo para el Retorno, se indica la importancia de la gestión del retorno de forma integrada en todas sus dimensiones como “uno de los elementos básicos de una política de asilo e inmigración eficaz, así como un importante componente en la lucha contra la inmigración ilegal”²⁵. Y en palabras del propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, “El programa de retorno voluntario permite a la persona inmigrante estar acompañada en todo el proceso y acceder a la información del mismo permitiendo una mejor reintegración en la sociedad de origen. Permite a la persona inmigrante ser el principal actor en su proyecto migratorio con menor coste emocional y económico”²⁶. Éste es el contexto del retorno voluntario asistido por cuestiones humanitarias o de reintegración socioeconómica en el lugar de origen.

Ahora bien, la actual situación de crisis económica a la que se enfrenta nuestro país²⁷, ha ocasionado la creación de un nuevo programa a finales de 2008, el llamado Plan de Retorno Voluntario²⁸. Este programa ofrece a los trabajadores extranjeros (no comunitarios) que hayan generado derecho a percibir la prestación por desempleo (y que pertenezcan a uno de los 20 países con los que España mantiene convenio con la Seguridad Social) la posibilidad del cobro anticipado de la misma si deciden regresar, ellos y sus familias, y se comprometen a no volver a España en los próximos tres años.

El tercero de los actores son los **inmigrantes**. Si se analiza la motivación²⁹ de los mismos para acogerse a los programas de retorno voluntario asistido, la idea de regreso aparece asociada en la mayor parte de las ocasiones a las situaciones de estrés (soledad, miedo,

²⁵ Ministerio del Interior (2008) Informe sobre el Programa plurianual - versión revisada 4, 10-11-2008 -Programa solidaridad y gestión de flujos migratorios-Fondo Europeo para el Retorno http://www.mir.es/SES/DGIMS/Programa_Solidaridad/Fondo_Europeo_Retorno/Programa_Plurianual/

²⁶ http://www.mtin.es/es/Guia/texto/guia_8_22_5.htm

²⁷ Por poner algunos ejemplos, según datos del Ministerio de Economía, España terminó los siete primeros meses del año 2009 con un déficit presupuestario equivalente al 4,69 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) y cinco veces superior al del mismo periodo de 2008, por la caída de la recaudación provocada por la crisis (nota de prensa del Ministerio de Economía). En cuanto a las cifras de desempleo, la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2009 estimó una cifra algo superior a los 4,1 millones de parados, lo que supone alrededor del 18% de la población activa. De estos parados, algo más de un millón son extranjeros, cuya tasa de paro alcanza el 27,5%.

²⁸ RDL 4/2008 sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo y RD 1800/2008 por el que se contempla su ulterior desarrollo. Fueron analizados con detalle en la sección 3.1.

²⁹ Existen ya algunos estudios y documentos en España que analizan la actitud de los inmigrantes ante el retorno. Por ejemplo Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009 de Miguel Pajares, o la Guía de retorno del inmigrante confeccionada por AESCO, o el documento confeccionado por ACCEM El retorno y los movimientos migratorios. También pueden leerse opiniones en determinados sitios web como www.clubraiz.com que da cabida a todos los colectivos de inmigrantes. Este sitio tiene una página <http://www.retornovoluntario.net/> con información sobre retorno voluntario en la que los migrantes pueden hacer sus consultas o expresar sus opiniones.

desgaste por la dureza de la integración, vivencia de situaciones extremas) y al sentimiento de fracaso en el proyecto migratorio. O a circunstancias como la enfermedad sobrevenida en el país de acogida o de algún familiar en el país de origen, el haberse denegado la solicitud de asilo o el haber sido víctima de la trata de seres humanos. Pero también caben decisiones ligadas a otras razones como querer estar con la familia, aportar sus capacidades al desarrollo de su país, la realización personal, los cambios políticos en el lugar de origen, etc. En el caso de los refugiados y solicitantes de asilo, es factor fundamental el cambio de las circunstancias que originaron su marcha del país, así como la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo.

La percepción de los migrantes sobre las políticas de retorno voluntario asistido

Una cuestión paralela es la percepción que los inmigrantes están teniendo ante estas medidas de retorno voluntario asistido, bien por causas humanitarias, bien con reintegración socioeconómica en su lugar de origen. En el caso de España, según recoge en su estudio Miguel Pajares, los programas de retorno voluntario asistido tradicionalmente atendían a (pocas) personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad (inmigrantes en situación irregular, con trabajo precario y falta de redes de apoyo). Podría decirse, pues, que la actitud de la mayor parte de los inmigrantes ante estas medidas era de relativa pasividad. No obstante, desde fines de 2007, se viene detectando una evolución en el perfil del solicitante de este tipo de ayuda, pues comienzan a aparecer individuos en situación legal que han dejado de percibir ingresos. Es decir, que a raíz del empeoramiento de la situación económica existen más extranjeros dispuestos a acogerse a estas medidas. De hecho, tal como se pone de manifiesto en la sección 2.3 de este trabajo, en la que se aportan datos sobre retorno voluntario asistido, se ve cómo el año 2009 ha sido en el que mayor número de solicitudes ha recibido este programa, más de 2.000, lo que representa un tercio del número de solicitudes acumuladas entre los años 2003 y 2008. Es más, entre los años 2008 y 2009 se acumulan aproximadamente 4.000 solicitudes, casi la mitad del total de solicitudes desde el comienzo del programa.

Diferente es la actitud detectada hacia el Plan de Retorno Voluntario (mediante el cobro anticipado de la prestación por desempleo). Hasta el momento, tal y como se menciona en el informe de Miguel Pajares, que recoge entrevistas tanto a ONG gestoras de estos programas como a inmigrantes usuarios de los mismos, la cifra de inmigrantes acogidos a esta medida es muy inferior a las previsiones del gobierno. A 4 de septiembre de 2009 se habían registrado 7.292 solicitudes al programa, autorizándose 5.168 de ellas. Ello puede venir explicado por razones como la escasez de la prestación generada (no todos han llegado a obtener el máximo importe de la misma, lo cual puede implicar que las

cantidades son insuficientes para poder reiniciar su vida), o la situación insegura o precaria del país de origen. Pero sobre todo se encuentra el miedo a la pérdida del derecho de residencia. En definitiva, en los propios requisitos del programa podrían encontrarse algunas de las barreras para su utilización.

En cualquier caso, voluntario y/o asistido o no, no debe perderse de vista el hecho de que tanto las condiciones socioeconómicas como la provisión de servicios básicos a los ciudadanos de la mayor parte de los países emisores de emigrantes están bien lejos de alcanzar la situación de España. Esta cuestión resulta, sin duda, un freno grande para el retorno voluntario de los migrantes; y más aún si cabe en una situación de crisis mundial en la que las más perjudicadas son siempre las economías más débiles.

Sobre los incentivos para la promoción del retorno voluntario asistido

Las tres modalidades de retorno voluntario asistido que existen actualmente en España (que se esbozaron en la sección 2.2 y que se analizarán con más detalle en la sección 4.3) llevan aparejada una determinada dotación económica, que a continuación se resume:

Incentivos económicos para la promoción del retorno voluntario asistido

Programa	Dotación
Por causas humanitarias	<ul style="list-style-type: none"> • Billete de retorno (incluye manutención durante el tránsito) • Gastos imprevistos de medicamentos u otros como acompañamiento durante el viaje debidamente justificado • Ayuda económica de viaje de 50€ para cada miembro de la unidad familiar • Ayuda económica para la reintegración en su país de origen (400€ por persona hasta un máximo de 1.600 por unidad familiar)
Por reintegración en el país de origen	<ul style="list-style-type: none"> • Billete de retorno (incluye manutención durante el tránsito) • Gastos imprevistos de medicamentos u otros como acompañamiento durante el viaje debidamente justificado • Ayuda económica de viaje de 50€ para cada miembro de la unidad familiar • Ayuda económica de 1.500€ por cada persona que retorna (hasta un máximo de 5.000), para poner en marcha el proyecto

Programa	Dotación
<p>Plan de Retorno Voluntario (Programa de abono anticipado de la prestación por desempleo)</p>	<p>Pago anticipado o acumulado de la prestación contributiva por desempleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40% en España, una vez reconocido el derecho • 60% en el país de origen entre los 30 y 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación <p>Una vez concedida la prestación se puede además solicitar ayuda para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pago del billete de regreso • Pago de desplazamiento en España hasta el punto de salida • Ayuda económica de 50€ (por persona) para el viaje • Cobertura de gastos imprevistos (justificados)

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Éstas son las condiciones generales de los programas. No obstante pueden existir variaciones en el alcance de la cobertura de la prestación, motivada a veces por circunstancias personales del beneficiario. Por otra parte, el presupuesto con el que se cuenta, si bien va aumentando con el tiempo, es limitado. Por ello se priorizan los casos y se discrimina el monto de las ayudas³⁰.

4.2. Obstáculos para el retorno voluntario asistido

En este apartado se describen los impedimentos que pueden encontrarse para llevar a cabo los programas de retorno asistido en el contexto español. Para ello se ha realizado un análisis en tres frentes: en primer lugar se estudian las cuestiones que sopesa la autoridad española; a continuación se hace mención a la apreciación de las entidades no gubernamentales; y, por último, se detalla la postura de los inmigrantes beneficiarios de estos programas.

Obstáculos generados por las peculiaridades de España como país receptor de inmigrantes

A la hora de evaluar la gestión de los programas de retorno asistido, no puede soslayarse el hecho del rápido incremento de inmigrantes producido en España durante la última

³⁰ Esto puede suceder, por ejemplo, en el supuesto de que el beneficiario de retorno se encuentre en una situación muy desesperada y no pueda permitirse esperar a que se resuelva la tramitación administrativa de la solicitud. En cuanto a la priorización de ayudas, por ejemplo, a la hora de atender casos, prima aquél que está durmiendo en la calle o en un albergue ante el que tiene domicilio fijo.

década: de algo más de 600.000 extranjeros empadronados en el año 1998 se pasa a rozar los 5.600.000 en el año 2009. Ello ha supuesto para los poderes públicos la necesidad de realizar un notable esfuerzo en el ámbito del diseño de políticas migratorias, en general, considerándose cada vez más relevante la creación de medidas que faciliten el retorno a sus países de origen de aquellos emigrantes o solicitantes de asilo que así lo deseen. Especialmente en los casos de determinados países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Brasil) para los que se detecta un aumento relativamente visible del número de personas que desean retornar.

El análisis ofrecido por el Ministerio del Interior en su presentación del Programa plurianual de la gestión del Fondo Europeo para el Retorno (Dirección General de Infraestructuras y Materiales de Seguridad, confeccionado, para el caso del retorno voluntario, en coordinación principalmente con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes)³¹, ha detectado una serie de necesidades, tanto nuevas como no cubiertas, que será necesario abordar con las disposiciones y orientaciones comunitarias, avanzando progresivamente hacia una gestión integrada del retorno.

Se ofrece a continuación un extracto de las carencias y obstáculos detectados:

Barreras detectadas para la promoción del retorno voluntario asistido

Desde el punto de vista interno	Desde el punto de vista del entorno
<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de mejorar los procesos de gestión • Necesidad de mejorar la colaboración de otras administraciones públicas y ONG • Falta de recursos suficientes y ajustados a las necesidades del colectivo inmigrante en general • Falta de recursos suficientes y específicos para grupos con necesidades concretas (enfermos, personas con discapacidad, mayores, etc.) • Insuficiente disponibilidad y calidad de datos e información sobre las demandas reales de personas que desean retornar • Necesidad de conocimiento sobre la situación socioeconómica de los países de origen de los principales colectivos de inmigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad en dar la respuesta adecuada a las demandas de los inmigrantes que desean retornar • Ausencia de información de la población inmigrante • Ausencia de mecanismos adecuados para facilitar la participación de los inmigrantes en su proceso de retorno voluntario • El peso de la inmigración ilegal y la economía sumergida como determinantes del riesgo de exclusión social de la población inmigrante en el país

Fuente: Programa solidaridad y gestión de los flujos migratorios. Fondo Europeo para el Retorno. Programa plurianual.

³¹ Analizado previamente en la sección 3.2.

En definitiva, y en función de ese análisis, España establece como necesidades básicas del programa de retorno voluntario asistido, a incluir dentro de las acciones del Fondo Europeo para el Retorno, los siguientes aspectos:

- Aumentar los programas de retorno voluntario, y que éstos sean sostenibles.
- Ofrecer servicios eficaces a las necesidades específicas de las personas vulnerables: enfermos, ancianos, personas con discapacidad, etc.
- Incentivar la divulgación de la información sobre los programas de retorno voluntario asistido entre la población inmigrante.
- Desarrollar nuevas iniciativas innovadoras que fomenten la reintegración de los inmigrantes retornados en sus países de origen.

Los inconvenientes que detectan las ONG

En el ámbito del tercer sector español, la aceptación de los programas de retorno voluntario asistido por razones humanitarias es prácticamente unánime. De hecho, como se anticipaba en la metodología y posteriormente se vio en la sección 4.1, la realización y el desarrollo de este tipo de programas corren a cargo de muchas de estas organizaciones, las cuales no dudan en resaltar las ventajas que poseen este tipo de programas en la gestión integral de las migraciones.

Más polémica resultó la publicación del Plan de Retorno Voluntario en septiembre de 2009, así se indicó cumplidamente en la sección 3.1 al recoger el debate político. El gobierno lo propuso como una vía para facilitar la búsqueda de oportunidades en otros países a los migrantes que estuvieran desempleados en España. Sin embargo, esta medida encontró críticas fundamentalmente en dos frentes. El primero, la escasa eficacia de la misma, motivada principalmente por la insuficiencia de la prestación generada y por la mejor posición relativa que presenta España frente a los lugares de origen aun en tiempos de crisis. El segundo, el posible surgimiento de actitudes racistas y xenófobas dado que el plan se presenta cuando ya la crisis económica está presente, lo cual podría conllevar la vinculación de esta circunstancia adversa con la inmigración.

Dada la reciente implantación de la medida, puede considerarse que es aún pronto para evaluar la efectividad de la misma, tanto en relación con el número de beneficiarios del programa, como desde el punto de vista de los posibles brotes racistas que ésta pudiera acarrear.

La percepción de los virtuales beneficiarios

Anteriormente, en la sección 4.1 también se trató la cuestión de la actitud de los inmigrantes ante los programas de retorno voluntario asistido. Y si bien se había observado un aumento en los programas de retorno voluntario asistido por causas humanitarias, el Plan de Retorno Voluntario efectivamente parecía presentar unas cifras inferiores a las previstas por el gobierno.

Según el citado informe *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*, el 81% de los inmigrantes tiene planeado permanecer en España al menos cinco años más (y más aún aquéllos que ya han logrado su autorización de residencia)³². No es extraño si se piensa que, según cifras oficiales, en Ecuador cerca de un 60% de la población está entre parado y subempleado siendo en Colombia un 42% los que se encuentran en esta situación³³. Por otra parte, como ya se indicó, la situación de crisis es global y afecta en mucha mayor medida a economías menos fuertes que la española. Sin olvidar nuestro sistema de prestaciones de bienestar (del cual disfrutaban los ciudadanos inmigrantes), que resulta muy superior a los existentes en los países emisores.

4.3. Organización de las medidas de retorno asistido

Por último, en este apartado se ofrecen detalles acerca de los programas concretos de retorno voluntario asistido existentes en España, del coste de los mismos (en términos absolutos y en comparación con las medidas de retorno forzoso) y de las medidas de asesoramiento y acompañamiento que a través de dichos programas se llevan a cabo.

4.3.1. Materialización del retorno voluntario asistido en España

Como ya se anticipaba en la secciones 2.1 y 4.1, en España se contemplan tres posibles vías por las que los nacionales de terceros países pueden acogerse a los programas

³² No obstante, conviene destacar que éste se trata de un resultado de la Encuesta Nacional de Inmigrantes, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, y cuyo trabajo de campo se realizó entre finales de 2006 y principios de 2007.

³³ Ecuador, Boletín de coyuntura económica junio-julio 2009 http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,108894&_dad=portal&_schema=PORTAL

Colombia, Principales resultados del mercado laboral 2009 http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres__corta_ech_jul09.pdf

Por otra parte, la paridad del poder adquisitivo de estos países (8.125 dólares internacionales per cápita en 2008 para Colombia y 7.685 para Ecuador) es muy inferior a la de España (30.621).

de retorno voluntario asistido: encontrarse en situación de vulnerabilidad social, tener intención de reintegrarse socioeconómicamente en su país de origen y encontrarse en situación de percibir por anticipado la prestación por desempleo.

Ello da lugar a tres programas concretos de retorno asistido: El Programa de retorno voluntario para inmigrantes en situación de vulnerabilidad social, el Programa de retorno voluntario asistido con reintegración y el Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados. Adicionalmente la OIM ofrece además el *Programa de retorno voluntario para inmigrantes acogidos al programa de abono anticipado de prestación a extranjeros (APRE)*. Todos estos programas son financiados por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración) y gestionados, a través de subvenciones, por determinadas ONG, fundamentalmente CRE (Cruz Roja Española), ACCEM (Acción Comisión Católica Española de Migración), ACOBE (Asociación de Cooperación Bolivia España), CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado), Cáritas Española; FEDROM (Federación de asociaciones rumanas en España) MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad) y Rescate. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo e Inmigración tiene firmado un Convenio de colaboración institucional, que viene renovando anualmente, con la OIM³⁴.

La materialización de los programas de retorno voluntario asistido comprende los siguientes servicios:

- Información y asesoramiento al interesado.
- Formación para el retorno.
- Ayudas económicas. Estas últimas han sido detalladas en la sección 4.1, concretamente en el epígrafe referido a los incentivos para la promoción del retorno voluntario asistido (billete, gastos imprevistos, ayuda de viaje, ayuda para la reintegración o, en su caso, para el desempeño de un proyecto productivo).

A continuación se describen las principales características de los programas.

³⁴ Más información acerca de estas organizaciones puede encontrarse en http://www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/IntegralInmigrantes/docs/Directorio_Retorno_Voluntario.pdf o en http://www.mtin.es/es/Guia/texto/guia_8_22_5.htm

Retorno voluntario de inmigrantes en situación de vulnerabilidad	
Financiador	<p>PREVIE – Financiado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración</p> <p>PREVICAT: Financiado por el Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña</p> <p>PREVICAM – Financiado por la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid</p>
Beneficiarios	<p>Inmigrantes (extracomunitarios, rumanos y búlgaros) que se encuentren en España, que quieran retornar voluntariamente a su país de origen y que no tengan los medios económicos para hacerlo y se encuentren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • en situación de vulnerabilidad • con una estancia superior a 6 meses continuados <p>PREVIE: dirigido a todos los inmigrantes que residen en todo el territorio español</p> <p>PREVICAT: dirigido a inmigrantes que residen en Cataluña</p> <p>PREVICAM: dirigido a inmigrantes que residen en la Comunidad de Madrid</p>
Tipo de ayuda (Consultar sección 4.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Billete de vuelta • Ayuda monetaria para el viaje
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Rellenar impreso de solicitud (individual o para toda la familia, en su caso) • Informe social de los Servicios Sociales del Ayuntamiento en el que se resida • Declaración de voluntariedad del interesado • Devolución de documentación española

Fuente: OIM <http://www.iommadrid.es/index.php/programas-proyectos/retorno-voluntario>

Retorno voluntario asistido con reintegración	
Financiador	Ministerio de Trabajo e Inmigración
Beneficiarios	Inmigrantes que hayan sido seleccionados para retornar a sus países de origen con el programa de retorno voluntario y quieran poner en marcha un proyecto productivo viable en su país de origen ³⁵ , siempre que haya representación local de la OIM.
Tipo de ayuda (Consultar sección 4.1)	Ayudas económicas que serán destinadas a la instalación de proyectos productivos sostenibles. Estas ayudas también podrán ser utilizadas para la educación pública de los hijos o de cualquier adulto beneficiario.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Rellenar impreso de solicitud del proyecto de reintegración • Confeccionar un plan de negocio • Consentimiento para la utilización de fotografías y vídeos

Fuente: OIM <http://www.iommadrid.es/index.php/programas-proyectos/retorno-voluntario>

Plan de Retorno Voluntario del gobierno de España (Programa de abono anticipado de prestación a extranjeros (APRE))	
Financiador	Ministerio de Trabajo e Inmigración (RDL 4/2008 de 19 de septiembre y RD 1800/2008 de 3 de noviembre)
Beneficiarios	Inmigrantes que, habiéndose quedado en paro, deciden capitalizar la prestación por desempleo a la que tienen derecho y retornar a su país de origen.
Tipo de ayuda (Consultar sección 4.1)	Abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Ser trabajador de origen extranjero en situación de desempleo residente legalmente en España • Comprometerse a retornar al país de origen (en compañía de todos los familiares reagrupados) en un plazo de 30 días naturales y a no retornar a España en 3 años • Ser nacional de uno de los países con los que España tiene suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social³⁶

Fuente: OIM <http://www.iommadrid.es/index.php/programas-proyectos/retorno-voluntario>

³⁵ Se trata de:

Iniciativas emprendedoras de creación de empleo en sectores considerados prioritarios en el país de origen. Iniciativas que impliquen transferencia de conocimiento y tecnología adquiridos a través de la capacitación o experiencia acumulada en el periodo migratorio.

Iniciativas que conlleven la creación de cooperativas o empresas de trabajo asociado así como aquellas iniciativas de autoempleo que contemplen la generación de puestos de trabajo.

³⁶ Andorra, Filipinas, Argentina, Marruecos, Australia, México, Brasil, Paraguay, Canadá, Perú, Chile, Rusia, Colombia, Túnez, Rep. Dominicana, Ucrania, Ecuador, Uruguay, Estados Unidos y Venezuela.

Retorno voluntario para inmigrantes acogidos al Programa de abono anticipado de prestación a extranjeros (APRE)	
Financiador	Ministerio de Trabajo e Inmigración
Beneficiarios	Inmigrantes que, habiéndose quedado en paro deciden capitalizar la prestación por desempleo a la que tienen derecho y retornar a su país de origen.
Tipo de ayuda	<ul style="list-style-type: none"> • Billetes de retorno • Ayuda monetaria de viaje
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Haber recibido la prestación por desempleo • Fotocopia del pasaporte del solicitante y de los dependientes que retornen • Declaración de voluntariedad

Fuente: OIM <http://www.iommadrid.es/index.php/programas-proyectos/retorno-voluntario>

Finalmente debe destacarse aquí que, aunque los programas de retorno voluntario asistido (por causas humanitarias o por reintegración) van principalmente encaminados al apoyo de ciudadanos extracomunitarios, tanto los ciudadanos búlgaros como rumanos pueden acogerse a los mismos. Se trata del ya mencionado programa general de retorno voluntario, financiado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y gestionado por la Federación de Asociaciones de Emigrantes Rumanos-FEDROM que, aunque va dirigido a todas las personas extranjeras residentes en España que por razones humanitarias manifiestan su deseo de retornar a su país, se centra principalmente en las de origen rumano. El compromiso de no retorno es de dos años (se debería devolver el dinero en caso de incumplimiento) y deben renunciar a su documentación, como tarjeta sanitaria y tarjeta de identificación de extranjero y darse de baja en el Padrón Municipal de habitantes.

Con respecto al Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados, esta medida no es aplicable a búlgaros y rumanos, pues los beneficiarios son ciudadanos de países no pertenecientes a la Unión Europea.

Por otra parte, con fecha 4 de mayo de 2009, España y Rumania firmaron dos memorandos de colaboración en materia de empleo y Seguridad Social³⁷, cuyo principal objetivo es la puesta en marcha de medidas que faciliten el empleo de los trabajadores rumanos que decidan retornar a su país. Dichos convenios permiten que el Servicio Público de Empleo Estatal español ofrezca a los inmigrantes rumanos información sobre los puestos

³⁷ <http://www.tt.mtas.es/periodico/ministro/200905/Declaracion%20comun.pdf>

de trabajo que pueden ocupar en su país, así como facilitar la cooperación entre los servicios de inspección laboral de ambos países.

4.3.2. El coste de las medidas de retorno asistido

Según datos aportados por el Ministerio del Interior, los recursos nacionales destinados al retorno asistido desde el inicio de los programas en 2003 han sido los siguientes:

Año	Cuantía ejecutada (euros)		TOTAL	% retorno voluntario sobre el total de recursos
	Retorno voluntario	Retorno forzoso		
2003	698.868	*		
2004	1.389.855	*		
2005	1.355.839	*		
2006	1.441.259	33.530.000	34.971.259	4%
2007	1.694.109	28.690.000	30.384.109	6%
2008	3.316.758	29.499.000	32.815.758	10%

* Datos no disponibles.

Fuente: Ministerio del Interior/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Ministerio de Trabajo e Inmigración (Informe sobre el Programa plurianual).

Por otra parte, la dotación de fondos prevista en el periodo 2008-2013 por el Fondo Europeo para el Retorno se detalla a continuación (en euros):

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Presupuesto retorno voluntario asistido	1.076.688	1.736.943	2.942.944	4.041.376	6.645.528	8.812.360
Presupuesto total	4.758.824	5.383.000	6.848.000	9.686.000	14.171.000	16.918.000
% retorno voluntario asistido	23%	32%	43%	42%	47%	52%

Fuente: Ministerio del Interior (Informe sobre el Programa plurianual).

Con respecto a los fondos nacionales destinados al retorno voluntario asistido, si bien es cierto que las cantidades son modestas, también lo es que el monto se ha multiplicado prácticamente por cinco desde 2003, año de inicio del programa.

En el caso de la dotación de fondos llevada a cabo por la Unión Europea, resulta destacable el hecho de que el importe destinado a medidas de retorno asistido sea cada vez más relevante sobre el total.

4.3.3. El proceso de apoyo a los retornados

Aunque el alcance de las medidas de apoyo al retornado no es idéntico en todas las organizaciones que gestionan los programas, el proceso que siguen es muy similar. Algunas ONG cuentan incluso con guías de retorno. Remitimos especialmente a las páginas de AESCO, ACCEM, OIM y RESCATE, que aportan información exhaustiva de sus programas; en el caso de AESCO y ACCEM pueden encontrarse, además, materiales complementarios.

Las medidas de asesoramiento y acompañamiento del retornado abarcan tres fases:

1. Fase de información y orientación

- Recepción y valoración de las demandas. Las solicitudes de retorno voluntario asistido pueden ser de tipo consultivo e informativo (forma de acceder al programa, requisitos, etc.) o para la ejecución y tramitación del retorno. La respuesta a estas demandas se realiza mediante la atención directa a la persona interesada (entrevista) y/o vía telefónica/ correo electrónico si se encuentra fuera de la sede de la organización. Se confecciona, además, una base de datos de solicitantes.
- Asesoramiento. El asesoramiento y acompañamiento comienza en esta fase del proceso de retorno asistido, pero debe indicarse que continúa hasta el asentamiento de la persona en el lugar de destino. Este asesoramiento es de dos tipos:
 - El primero podría denominarse técnico, pues trata sobre la opción del retorno asistido, los documentos que deben ser aportados o la situación en el país de origen. Este asesoramiento (y acompañamiento) puede ir también enfocado a fomentar y potenciar la empleabilidad de los futuros retornados a su regreso o a desarrollar las capacidades emprendedoras de los que quieran abrir un negocio. El asesoramiento puede ser individual o bien grupal a través de la participación en talleres. Estos talleres pueden ser explicativos del concepto de retorno voluntario asistido, de la situación en origen, de formación específica o de aprendizaje de técnicas empresariales.
 - El segundo es un acompañamiento de tipo psicológico. Todas las organizaciones coinciden en que la decisión de retornar debe ser fruto de un proceso de reflexión, teniendo en cuenta las consecuencias tanto de corto como de largo plazo. Se pre-

tende ayudar al inmigrante a evitar decisiones apresuradas basadas en la inmediatez, en situaciones de crisis y alto malestar emocional. Por ello las organizaciones destinan gran parte de los recursos a trabajar la idea del retorno voluntario asistido, a reflexionar sobre las consecuencias de la salida de España, pero también de la llegada y aclimatación al nuevo entorno.

2. Tramitación de los casos seleccionados

Si el caso se ajusta a las características del programa, se procede a realizar las gestiones para la tramitación del retorno voluntario asistido de la persona o grupo familiar. Este proceso consta, a su vez, de dos etapas.

Por una parte se procede a la tramitación de la documentación, al viaje y a los diferentes permisos. En este caso se presta asesoramiento acerca de los trámites y procedimientos exigidos para la renovación u obtención de la documentación que les permita viajar al país de origen, así como de cualquier permiso que se requiera por las autoridades pertinentes. Asimismo se asesora acerca de la conveniencia o no de transportar enseres, mantener cuentas bancarias, etc.

En segundo lugar se lleva a cabo la preparación del viaje y el otorgamiento de las ayudas (cuya extensión y cuantía fueron detalladas en el punto 4.1):

- Los gastos de documentación necesaria, pago de billetes y el dinero de bolsillo se cubren en España.
- La ayuda para comenzar su andadura el país de regreso (400€ por persona hasta un máximo de 1.600€) se entrega a la llegada.
- En el caso de haberse acogido al programa de reintegración, la prestación (1.500€ por persona, hasta un máximo de 5.000€) se paga también al regreso, una vez aprobada la viabilidad del proyecto.
- En el caso de acogerse al pago anticipado de la prestación por desempleo, se percibe el 40% de la misma en España y el 60% en el país de origen entre los 30 y los 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación.

3. Seguimiento

El proceso de seguimiento presenta diferente extensión entre las diversas organizaciones, así mientras que algunas se limitan a realizar un contacto inicial de las personas que han retornado para verificar que se ha llevado a cabo el viaje sin dificultades y que la persona se encuentra en el lugar de destino (Rescate), otras han generado bolsas de trabajo (MPDL) en los lugares de origen y hacen un seguimiento más continuado. Por ejemplo, AESCO posee en Colombia un completo sistema de diagnóstico y apoyo social, para la adaptación emocional y psicológica del retornado y su familia, unido a un plan de inserción sociolaboral.

En cuanto a la evaluación de las medidas de retorno asistido, en el informe del Programa plurianual del Fondo Europeo para el Retorno se contemplan dotaciones presupuestarias para este tipo de medidas en los años 2012 y 2013.

Ofrecemos más detalle acerca de estas cuestiones en el apartado 5 Reintegración y sostenibilidad del retorno asistido.

5. Reintegración y sostenibilidad del retorno

En este apartado se proporciona información acerca del apoyo, asesoramiento y acompañamiento que reciben los retornados una vez llegados al lugar de origen. Se hará mención a medidas específicas de reintegración, al tipo de asistencia prestado y a la monitorización del proceso.

Para la realización de este análisis se ha examinado, por una parte, la postura de las autoridades españolas (financiadoras últimas de los programas) y, por otra, la actuación de las ONG. Adicionalmente se han examinado dos iniciativas llevadas a cabo por países emisores de emigrantes por considerarlas complementarias a las acciones que se están dando desde el gobierno de España.

5.1. Medidas de sostenibilidad del retorno voluntario asistido llevadas a cabo por las autoridades españolas

Analizamos a continuación la existencia de programas de colaboración entre Estados, la situación en la que se encuentran los programas de reintegración y reinstalación y las medidas para prever el regreso.

5.1.1. Programas de colaboración con otros estados

Según consta en el informe del Programa plurianual para el Fondo Europeo para el Retorno, hasta el momento no existe colaboración entre España y otros Estados miembros de la UE en materia de retorno voluntario asistido.

Sin embargo, con respecto a cooperaciones con estados extracomunitarios, el Plan de Retorno Voluntario del gobierno de España para trabajadores desempleados³⁸ contempla, como ya se ha indicado en la sección 4.3, una colaboración directa con 20 países extracomunitarios para facilitar el retorno voluntario de nacionales de dichos países a través del cobro anticipado de la prestación contributiva de desempleo, siempre y cuando exista un convenio en materia de Seguridad Social entre el país de origen y España.

5.1.2. Programas de reintegración y de reinstalación

Por otra parte, en el mencionado informe del Plan plurianual se reconoce que, aunque hasta la fecha no se han llevado a cabo programas de reintegración y reinstalación, las medidas nacionales los contemplan como una vía para facilitar un proyecto de vida sostenible para las personas retornadas.

Por ello, el gobierno de España analiza cuáles son las vías necesarias para garantizar la sostenibilidad que serán aplicables en un futuro próximo. La aplicación de este tipo de medidas se prevé tanto para el Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados como para los Programas de retorno asistido.

1. Con respecto al Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados:

Este plan menciona la posibilidad de establecer (adicionalmente al cobro anticipado de la prestación, que es su objetivo principal) ayudas directas que faciliten tanto el traslado voluntario como las acciones preparatorias del retorno en materia de información, orientación y formación para el emprendimiento de una actividad económica. La sostenibilidad de dichas medidas vendría dada por las siguientes acciones:

- Estudiar la situación sociolaboral en España de los potenciales retornados, y realizar un análisis dinámico en los países de origen para asegurar una mayor congruencia entre

³⁸ RDL 4/2008 sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo y RD 1800/2008 por el que se contempla su ulterior desarrollo.

las expectativas profesionales de los potenciales retornados con la situación laboral en el país de retorno.

- Fomentar el autoempleo en el país de origen, a través de la promoción de programas de retorno que incluyan iniciativas socio-productivas en el país de origen de los participantes.
- Organizar cursos de formación para los participantes del programa en las profesiones más demandadas en los países de origen.
- Apoyar a las organizaciones de inmigrantes gestoras de proyectos para facilitar la autonomía de su gestión.

Por otra parte, en el supuesto de que la capitalización de la prestación de desempleo se encontrara asociada a la presentación de un proyecto de autoempleo, el gobierno considera necesario realizar una serie de actividades, tanto en España como en el país de origen, de cara a garantizar el cumplimiento de este objetivo.

En España	En el país de origen
<ul style="list-style-type: none"> • Informar y asesorar para la elaboración de un proyecto productivo viable. • Identificar y valorar la rentabilidad personal y económica del proyecto empresarial. • Formar a los emprendedores y sobre el marco jurídico y laboral en el país de origen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar control y seguimiento del gasto ejecutado en la realización del proyecto. • Valorar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, por organismos oficiales españoles y de autoridades del país de origen. • Acompañamiento y asesoramiento en inicio y desarrollo de la empresa, por organizaciones colaboradoras implantadas en los países de origen y en España.

2. Con respecto a los Programas de retorno asistido:

Como ya se analizó (sección 4.3, referida la organización de las medidas de retorno asistido en España), se otorga especial importancia (hasta el punto de que existe una modalidad específica en los programas de retorno voluntario asistido) al apoyo a las iniciativas de reintegración socioeconómica de los inmigrantes que encontrándose en España desean volver a su país de origen para desarrollar un proyecto de actividad económica sostenible³⁹.

³⁹ Según reza el informe sobre el Programa plurianual, a tal efecto se considerarán aquellos proyectos que supongan tanto el retorno físico del emprendedor como el retorno diferido, entendiéndose por éste, el que

El esquema de trabajo que propone la autoridad española posee una serie de etapas, con varias actividades que se realizarán simultánea o sucesivamente en España y en el país de origen:

En España	En el país de origen
<ul style="list-style-type: none"> • Información básica del programa, individual o colectiva. • Asesoramiento personalizado en la definición / elaboración / evaluación inicial del proyecto. • Identificación de proyectos participantes. • Formación de emprendedores: plan de empresa y áreas de gestión empresarial. • Formación sobre el marco jurídico en el país de origen en relación con la creación y gestión empresa. • Acceso a financiación. • Capacitación profesional / ocupacional complementaria. • Información sobre gestión de trámites relacionados con el regreso y otras ayudas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información a familiares y otros posibles interesados. • Validación de la evaluación inicial del proyecto y aprobación. • Valoración de la necesidad de acceso a líneas de financiación complementarias. • Formación ocupacional / profesional de socios / gestores / trabajadores. • Apoyo en la gestión de trámites administrativos para la creación de la empresa. • Acceso a beneficios arancelarios, fiscales, otros. • Acompañamiento y asesoramiento a la puesta en marcha de la empresa.

5.1.3. Medidas para prevenir el regreso a España

Dado la reciente implantación de este tipo de programas, de momento no constan medidas diseñadas para prevenir el regreso a España de los inmigrantes que se han acogido a los programas de retorno voluntario.

En cualquier caso, tanto para la modalidad de retorno asistido por razones humanitarias como en el caso del Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados, se exige a los acogidos a las medidas la entrega de todos los documentos oficiales que les

sin implicar el retorno físico del emprendedor, al menos a corto plazo, conlleva el liderazgo del proyecto y el respaldo del mismo a través de diversos medios, incluidos sus remesas, mientras que el proyecto es gestionado y ejecutado por familiares o terceras personas residentes en el país de origen.

Igualmente se considerarán, dentro de este programa, las iniciativas de aquellos emprendedores ya establecidos en España que tengan como objetivo crear o ampliar su actividad económica en el país de origen.

vinculen a España (autorización de residencia, tarjeta sanitaria, baja en el Padrón, etc.) al abandonar el país. En el caso del Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados, el compromiso de no volver a solicitar la entrada en España es de tres años.

5.2. Las asociaciones de inmigrantes

Tal y como asevera la OIM⁴⁰, existen muy pocas investigaciones sobre la supervisión, resultados e impacto del retorno voluntario asistido. Concretamente, con respecto a la supervisión del retorno, más allá de las acciones vinculadas a la mera asistencia para la reintegración puede haber poca motivación adicional para que el retornado informe activamente sobre su proceso de reintegración a menos que sea él mismo quien solicite determinadas ayudas.

Esta misma organización, en función de su experiencia, insiste en que la asistencia a retornados debe ir principalmente encaminada a facilitar el acceso y uso de los servicios sociales existentes y estructuras administrativas en los países de origen.

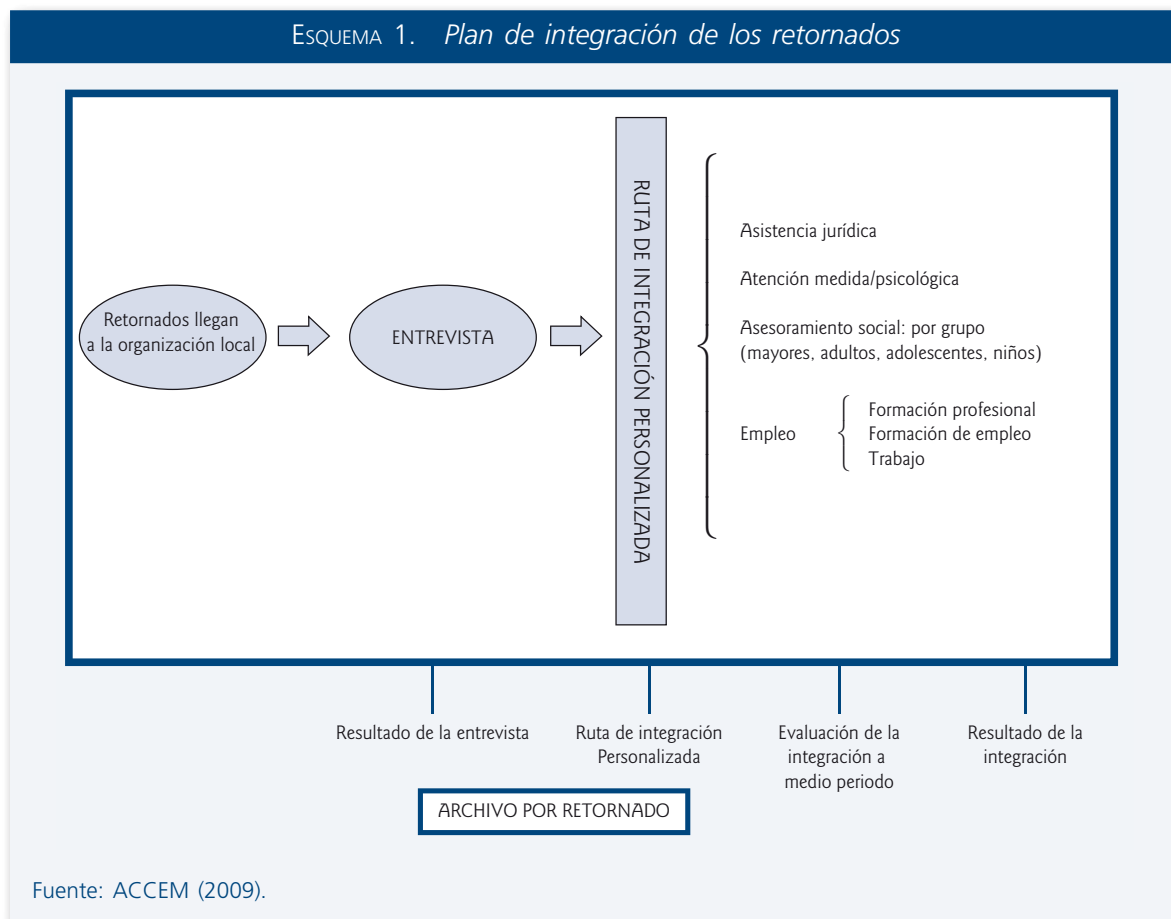
En este sentido, algunas ONG⁴¹ han documentado de manera muy exhaustiva el proceso a seguir en fomento de actuaciones de reintegrabilidad y sostenibilidad del retorno voluntario asistido. Por ejemplo, ACCEM, a través de su proyecto RN Latam, ha docu-

⁴⁰ Recomendaciones de la OIM sobre diseños de programas de retorno asistido. Apoyo para la reintegración. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/managing-migration/cache/offonce/lang/es/pid/663;jsessionid=E5775109D0B0D7DAFB0CDC94A6512EE1.worker01>

⁴¹ Como indicábamos al analizar la fase de seguimiento de los proyectos de retorno voluntario en la sección 4.3, completa información es suministrada por ACCEM y por AESCO. Quisiéramos destacar la excelente documentación ofrecida por ACCEM, en especial, que participa en tres proyectos europeos destinados a fortalecer la sostenibilidad de las acciones del retorno voluntario asistido:

- Return Information Project and Vulnerable Groups (CRI II), cuyo objetivo principal es la elaboración de una red de información sobre los diferentes países de origen para servir de apoyo a las entidades que trabajan con retornados en los países de acogida. El trabajo realizado por ACCEM aborda a ciudadanos de Marruecos, Bolivia y Argentina.
- European Reintegration Support Organisations (ERSO II), para conseguir una red de trabajo de organizaciones que tratan con retornados en los países de acogida. El objetivo de esta red es orientar y apoyar al retornado tanto a la salida del país de acogida, como a la llegada a su país de origen. Accem lleva a cabo trabajo en Bolivia.
- Building a Return Network in Latin-America for a Comprehensive, Effective and Sustainable Return Program Including Reintegration (RN Latam), para formar una red de trabajo de organizaciones que trabajan con retornados en los mismos países de origen. El objetivo es capacitar a las organizaciones de los países de origen para conseguir que la integración de los retornados sea efectiva y sostenible, teniendo en cuenta las opciones reales del país. Accem trabaja en Argentina, Colombia, Ecuador y España. http://www.accem.es/retorno_principal_latam.html

mentado una práctica herramienta para facilitar a las ONG que trabajan en este ámbito, el desarrollo sostenible de los programas de retorno asistido.



Este esquema de trabajo, extrapolable a la mayor parte de las organizaciones, que se documenta a continuación, consta de los siguientes pasos:

- Primera acogida: Contacto entre el retornado y la ONG. Permite compilar los datos principales sobre la situación del retornado identificando el tipo de intervención a llevar a cabo.
- La ONG abre un expediente por retornado.
- Proceso de asesoría psicosocial, encaminado a definir el diagnóstico de la persona: necesidades básicas, estado físico, psicológico, familiar y capacidad laboral.
- Ruta personalizada de integración. En ella se definen las intervenciones dirigidas a facilitar el proceso de reintegración del retornante. Se define conjuntamente con el mencionado retornante y comprende dos aspectos:

- Prestación de servicios específicos: Alojamiento, bienes de primera necesidad, asistencia psicológica, transportes internos, contactos con los familiares, documentación...
- Activación de medidas de reintegración: Ayuda para el acceso al sistema educativo, a las medidas de apoyo al empleo, a la orientación laboral, la formación profesional, la inserción laboral y la integración social. En este caso, la ONG inicialmente receptora del retornado debe canalizar a éste hacia los diferentes dispositivos del sistema de prestaciones de su lugar de origen⁴².

Se trata, pues, de un complejo proceso que requiere de estrecha y profunda colaboración entre organizaciones y con instancias específicas del país receptor.

En los supuestos en los que la ONG proporciona dinero a los retornados para emprender un negocio sí se supervisa que haya formación inicial para el negocio, se supervisan las compras iniciales y se lleva a cabo un seguimiento de los casos durante los primeros meses de la andadura empresarial.

5.3. Los países emisores de emigrantes (receptores de retornados)

Tal y como expresamente menciona el informe sobre migración de retorno realizado en 2004 por la OIM⁴³, la inversión en medidas de reintegración por parte de los países de origen aumenta la sostenibilidad del retorno.

En este sentido cabe mencionar aquí dos iniciativas procedentes de países emisores de emigrantes a España, para atraer o fomentar el regreso de sus ciudadanos. Destacamos dos: la ecuatoriana y la peruana.

Ecuador: Plan Retorno “bienvenid@ a casa” ⁴⁴

A través de la Secretaría Nacional del Migrante, el Plan de Retorno es un conjunto de programas, coordinados entre diferentes instituciones del Estado y del gobierno nacional, que benefician a los ecuatorianos que deseen regresar al país. Tales medidas van desde la facilitación de trámites burocráticos, las exenciones fiscales o las facilidades para el acceso a la vivienda o a la educación. Pueden acogerse al plan aquellos ecuatorianos

⁴² Como se ve, ACCEM aboga por la canalización del retornado hacia los recursos provistos por el sistema. Sin embargo, AESCO ofrece de manera directa apoyo para la formación en empleo o en autoempleo y para la confección de un plan socio-laboral.

⁴³ http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/return_migration.pdf

⁴⁴ Más información puede verse en <http://www.migranteecuatoriano.gov.ec/content/view/431/119/>

que hayan pasado más de un año fuera de su país y que hayan emprendido el retorno posteriormente a 2007.

Consta básicamente de tres programas: *Vínculos*, destinado a mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas emigradas para con sus allegados en origen, con su comunidad, con sus organizaciones de base y asociaciones. El Programa de incentivos para la inversión *El cucayo*, que trata de incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador; y el programa de acompañamiento al retorno físico *Volver a casa*. En coordinación con otros ministerios y entidades nacionales, regionales y locales, promueve una disminución progresiva de las trabas económicas y legales para realizar el proyecto de retorno, así como un paquete de medidas de ayuda a la reinserción socio-laboral.

Perú: Ley de incentivos migratorios

La Ley nº 28182 de incentivos migratorios de 24 de febrero de 2005 tiene como objetivo promover el retorno de los peruanos que hayan permanecido en el extranjero no menos de 5 años, para que a su regreso puedan dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales en su país. Esta ley libera de todo tributo que grave la entrada del país de los siguientes bienes (hasta un límite económico): menaje de casa, vehículo de motor, automotores, instrumentos, maquinarias, equipos, bienes de capital, etc. usados en el desempeño profesional.

6. Conclusiones

6.1. Sobre definiciones y datos

En España la cuestión del retorno voluntario asistido es relativamente reciente (año 2003). Así, existen algunas divergencias en la armonización de términos referentes al retorno (sea éste voluntario o forzoso), lo cual repercute en la calidad de las estadísticas disponibles. Esta cuestión está siendo subsanada por la aplicación del Reglamento de 2007 sobre estadísticas comunitarias y por la reforma de la ley de extranjería.

En cualquier caso, debe notarse que las cifras referidas a retorno forzoso son muy superiores a las de retorno voluntario: mientras que las primeras apuntan la tendencia de unas 26.000 personas al año, las segundas, en la suma de todas sus modalidades, apenas alcanzan las 14.200 en el periodo acumulado 2003-2009 (a 4 de septiembre).

6.2. Acerca del marco político y legal

España ha hecho un notable esfuerzo en la adaptación de la normativa europea en materia de retorno. Así, la nueva Directiva 2008/115/CE ya se encuentra incluida en la reforma de nuestra Ley de extranjería. Esta transposición no ha sido exenta de polémica, en tanto en cuanto supone un endurecimiento de las medidas referidas al retorno forzoso.

En materia de retorno voluntario asistido, España ha adoptado las directrices propuestas por el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y el Programa marco de solidaridad 2007-2013 y, a través de la financiación aportada por el Fondo Europeo para el Retorno se encuentra, en el ámbito del retorno voluntario asistido, intentando desarrollar un enfoque estratégico del retorno y apoyando la creación de herramientas innovadoras para la gestión del mismo.

Por otra parte, los acuerdos de readmisión suscritos con países de origen y tránsito funcionan de manera heterogénea, dependiendo, en muchos casos, de la voluntad de las autoridades de cada Estado. De cara a mejorar el resultado de estos acuerdos, España aboga por la implantación de acuerdos de nueva generación que contemplen un enfoque global de las migraciones.

6.3. Sobre las medidas de retorno voluntario asistido en España

En España, el retorno asistido presenta tres modalidades: el llamado retorno por causas humanitarias, destinado a personas en situación de vulnerabilidad social; el retorno asistido con reintegración, que implica la voluntad del retornado de emprender un proyecto productivo en su lugar de origen; y el Plan de Retorno Voluntario, elaborado por el gobierno ante el enfriamiento de nuestra economía. Este programa pretende facilitar la búsqueda de oportunidades en otros países a los migrantes en otros países facilitándoles el cobro anticipado de la prestación por desempleo que hubieran generado en España.

En España, tanto las administraciones públicas como las ONG en general se muestran favorables a la adopción de medidas de retorno voluntario asistido, en tanto en cuanto éste supone una decisión personal tomada libremente por el retornado, le permite tanto la posibilidad de ser acompañado en todo el proceso como acceder a una mejor reintegración en la sociedad de origen. El migrante se convierte en principal actor en su proyecto migratorio con menor coste emocional y económico.

Aunque todos los argumentos mencionados por las autoridades y las ONG destacan las ventajas del retorno voluntario sobre el retorno forzoso, en la actualidad tanto las

cifras de retornados como las dotaciones de fondos (sean éstas aportadas por el Estado español o por el Fondo Europeo para el Retorno) destinadas al retorno voluntario son muy inferiores a las destinadas al retorno forzoso. No obstante, debe destacarse que el presupuesto del Fondo Europeo para el Retorno va progresivamente aumentando la importancia relativa de las dotaciones presupuestarias de fomento de retorno voluntario asistido para el periodo 2008-2013.

Todos los programas de retorno voluntario proporcionan unos ciertos incentivos económicos al retornado. Sin embargo, las cifras de retornados han sido muy bajas desde 2003 (año en que empiezan en España oficialmente estos programas) hasta el momento actual.

En el último año parece haberse experimentado un tímido repunte en la cifra de retornados por motivo de vulnerabilidad social, que las organizaciones achacan a la desfavorable situación económica de nuestro país. Sin embargo el Plan de Retorno Voluntario para trabajadores desempleados, diseñado para ofrecer oportunidades fuera de España a extranjeros que se encuentren en situación de desempleo, no está alcanzando las estimaciones previstas por el gobierno; bien porque los incentivos diseñados resulten insuficientes, bien porque la situación de España, aun en crisis, es comparativamente mejor a la de países emisores de emigrantes.

Por otra parte, un importante obstáculo detectado en la implantación de este tipo de programas es la falta de recursos materiales y humanos necesarios para su realización y el desconocimiento de información tanto acerca de las personas retornables como sobre las circunstancias y proceso del retorno voluntario asistido.

En cuanto al proceso de apoyo a los retornados, éste tiene tres fases: información y orientación, tramitación de casos y seguimiento. Debe indicarse que la mayor parte de los esfuerzos de las organizaciones se destinan a las dos primeras, esto es, asesoramiento y apoyo en la realización de trámites. Particularmente interesante resulta, además, la labor de asesoramiento que las ONG están prestando en las fases previas, para apoyar la maduración de la toma de la decisión de retornar.

6.4. Reintegración y sostenibilidad del retorno voluntario asistido

La gestión del proceso de reintegración de los retornados y el análisis de su efectividad se encuentran aún poco explorados. De hecho son escasos los estudios realizados en este campo. Algunas dudas acerca de la posible medición de la efectividad del retorno voluntario asistido son la escasa motivación que puede sentir el retornado para informar de su actividad y el hecho de que un excesivo seguimiento puede devenir bien en

excesivo paternalismo o bien en injerencia respecto al funcionamiento institucional del propio país receptor.

Una posible vía para llevar a cabo un seguimiento de este tipo de medidas son los acuerdos con otros países. En este sentido, España mantiene un convenio bilateral en materia de Seguridad Social con 20 estados no comunitarios, a los que pueden regresar los beneficiarios del reembolso anticipado de la prestación por desempleo. Con los estados miembros de la UE no existe ningún convenio que aborde campos referidos al seguimiento del retorno voluntario asistido.

Por su parte, el gobierno de España plantea a futuro una serie de pautas a seguir para fomentar el éxito y evaluar la viabilidad de estos programas. Tales medidas pasan por aumentar el conocimiento sobre la situación en origen, potenciar la formación de los retornados, facilitar el acceso a créditos o beneficios fiscales. En el caso de evaluación de la efectividad del retorno voluntario asistido, el Plan plurianual no prevé dotación presupuestaria hasta 2012.

Por fin, algunas ONG han sistematizado el proceso de seguimiento de las acciones de retorno voluntario asistido, coincidiendo básicamente en que puede llevarse a cabo un plan de reintegración, que pasa por una asistencia inicial y el diseño de un itinerario posterior. En todo caso, estas medidas pasan por una coordinación importante con otras organizaciones y con el conocimiento y uso del sistema de apoyo existente en el país.

7. Anexos

7.1. Anexo I: Fuentes utilizadas para confeccionar el informe de España

Referencias

ACCEM (2009) *Construcción de una red de retorno en Latinoamérica para un programa de retorno completo, efectivo y sostenible que incluya la reintegración. Guía de materiales de formación.* http://www.accem.es/pdf_retorno/materiales_de_formacion3.pdf

AESCO (2008) *Guía de retorno del inmigrante* http://www.aesco-ong.org/retorno/nucleus/images/Guia_Retorno_Aesco.pdf

CEAR (2009) *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2009.* <http://www.cear.es/files/Informe%202009%20de%20CEAR.pdf>

Ministerio del Interior (2008) *Informe sobre el Programa plurianual - versión revisada 4, 10-11-2008 -Programa solidaridad y gestión de flujos migratorios-Fondo Europeo para el Retorno.* http://www.mir.es/SES/DGIMS/Programa_Solidaridad/Fondo_Europeo_Retorno/Programa_Plurianual/MAP_RF_ES.pdf

Ministerio del Interior (2008) *Programa anual 2008 -Programa solidaridad y gestión de flujos migratorios-Fondo Europeo para el Retorno.* http://www.mir.es/SES/DGIMS/Programa_Solidaridad/Fondo_Europeo_Retorno/Programa_Anual_2008/

OIM (2004) *Return Migration. Policies and Practices in Europe* http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/publikationen/return_migration.pdf

Red Europea de Migraciones

- *Return Migration* (año 2006). <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2FBBC531CE64C3F4B52C192F999C822F?directoryID=97>
- *Annual Report on Asylum and Migration Statistics for Spain. Report 2006* <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2FBBC531CE64C3F4B52C192F999C822F?directoryID=110>
- *Annual Policy Report. Spain.* (años 2007 y 2008). <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=2FBBC531CE64C3F4B52C192F999C822F?directoryID=14>

Pajares, M. (2009) *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanentelInmigracion/Publicaciones/contenido_0002.html

SOS Racismo (2009) *Informe Anual 2009 sobre el racismo en el Estado español*.

Organismos públicos consultados

Ministerio del Interior <http://www.mir.es>

Ministerio de Trabajo e Inmigración <http://www.mtin.es>

Organizaciones no gubernamentales involucradas en España en programas de retorno asistido

ACCEM www.accem.es

AESCO www.aesco-ong.org

RESCATE www.ongrescate.org

CEAR www.cear.es

CRE www.cruzroja.es

Cáritas España www.caritas.es

ACOBES www.acobe.org

FEDROM www.fedrom.org

7.2. Anexo II: Datos estadísticos

7.2.1. Retorno forzoso

A) APREHENSIONES

1. Extranjeros aprehendidos

	2004	2005	2006	2007
TOTAL	77.017	62.812	95.765	72.559

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

2. Extranjeros aprehendidos según nacionalidad

	2004	2005	2006	2007
TOTAL	77.017	62.812	95.765	72.559
Argelia	3.352	2.928	4.986	4.212
Bolivia	1.854	1.643	4.970	10.623
Brasil	1.790	2.650	4.203	5.916
Colombia	2.247	n.a.	n.a.	1.341
Costa de Marfil	n.a.	n.a.	1.743	n.a.
Ecuador	5.285	1.193	n.a.	n.a.
Gambia	2.711	1.574	3.782	2.307
India	n.a.	1.655	n.a.	n.a.
Mali	4.966	2.479	3.982	1.404
Marruecos	22.340	20.754	19.350	18.204
Nigeria	1.735	1.248	n.a.	n.a.
Rumania	9.526	9.829	12.554	0
Paraguay	n.a.	n.a.	n.a.	1.908
Senegal	n.a.	n.a.	16.224	3.984
Otros	21.211	16.859	20.560	20.227
No consta	0	0	3.411	2.433

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

B) EXPULSIONES MATERIALIZADAS

3. Expulsiones materializadas

	2004	2005	2006	2007
TOTAL	26.432	25.370	33.235	25.443

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

4. Expulsiones materializadas según nacionalidad

	2004	2005	2006	2007
TOTAL	26.432	25.370	33.235	25.443
Argelia	560	894	1.713	1.618
Bolivia	393	196	426	1.010
Brasil	604	528	1.055	1.460
Bulgaria	371	299	473	0
Colombia	778	391	361	320
Ecuador	983	406	360	308
Mali	n.a.	n.a.	926	533
Marruecos	15.716	16.396	15.168	13.820
Nigeria	1.042	663	n.a.	n.a.
Pakistán	n.a.	n.a.	n.a.	324
Rumania	3.112	3.493	4.450	0
Federación Rusa	395	236	n.a.	362
Senegal	n.a.	n.a.	5.357	2.820
Otros	2.478	1.868	2.946	2.868

Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

7.2.2. Retorno voluntario asistido

1. Inmigrantes acogidos al programa de retorno voluntario de atención social, 2003-2009

Año	Total	Inmigrantes	Solicitantes de asilo	% Vertical
TOTAL 2003-2009	10.220	n.d.	n.d.	100,00%
2003	604	565	39	5,90%
2004	1.176	1.136	40	11,50%
2005	928	866	62	9,10%
2006	958	911	47	9,40%
2007	1.184	1.125	59	11,60%
2008	1.821	1493	328	17,80%
2009 ⁽¹⁾	3.549	n.d.	n.d.	34,70%

(1) Datos a 3 de diciembre.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

2. Inmigrantes acogidos al programa de retorno voluntario de atención social según nacionalidad, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾	TOTAL 2003-2009
TOTAL	604	1.176	928	958	1.184	1.821	3.549	10.220
Argentina	60	175	108	144	168	313	542	1.510
Bolivia	21	127	158	174	313	516	915	2.224
Brasil	6	34	59	114	143	232	454	1.042
Chile	18	30	79	47	72	70	187	503
Colombia	190	198	63	52	75	62	211	851
Ecuador	175	172	80	50	36	72	234	819
Honduras	2	3	28	28	75	96	183	415
Nicaragua	0	3	3	5	21	34	28	94
Paraguay	0	8	18	17	24	50	129	246
Perú	2	28	14	10	12	21	54	141

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾	TOTAL 2003-2009
Rumania	16	60	61	75	43	60	48	363
Federación Rusa	26	25	13	31	28	5	23	151
Ucrania	7	35	21	13	8	29	23	136
Uruguay	17	33	97	61	56	71	297	632
Venezuela	7	16	35	19	10	27	38	152
Otros	57	229	91	118	100	163	183	941

(1) Datos a 3 de diciembre.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

3. Plan de Retorno Voluntario: percepción anticipada de la prestación por desempleo. (Datos acumulados hasta 30/11/2009)

	Solicitudes registradas	Solicitudes tramitadas				Solicitudes pendientes ⁽²⁾
		Total	Aprobadas	Denegadas	Otras ⁽¹⁾	
TOTAL	9.114	8.928	6.767	398	1.763	186

(1) Expedientes objeto de renuncia, desistimiento.

(2) Expedientes pendientes por falta de documentación o correspondientes a países sin convenio bilateral de Seguridad Social.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Solicitudes registradas por el Servicio Público de Empleo Estatal. Datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

4. Solicitudes recibidas del abono anticipado de la prestación contributiva por desempleo, a trabajadores extranjeros que retornan a su país de origen según nacionalidad. (Datos acumulados hasta 30/11/2009)

Países con convenio	TOTAL	% Vertical	Países sin convenio	TOTAL	% Vertical
	8.928	100,0%		71	100,0%
Andorra	3	0,0%	Angola	2	2,8%
Argentina	873	9,8%	Argelia	1	1,4%
Australia	5	0,1%	Bolivia	39	54,9%
Brasil	484	5,4%	Brunei	4	5,6%
Canadá	1	0,0%	China	2	2,8%
Chile	387	4,3%	Congo	2	2,8%
Colombia	1.602	17,9%	Cuba	2	2,8%
Rep. Dominicana	70	0,8%	Dominica	1	1,4%
Ecuador	3.922	43,9%	Egipto	2	2,8%
Estados Unidos	12	0,1%	Ghana	1	1,4%
Filipinas	13	0,1%	Guinea	1	1,4%
Marruecos	26	0,3%	Honduras	1	1,4%
Méjico	29	0,3%	India	3	4,2%
Paraguay	177	2,0%	Israel	2	2,8%
Perú	757	8,5%	Nepal	1	1,4%
Federación Rusa	37	0,4%	Omán	1	1,4%
Ucrania	109	1,2%	Panamá	1	1,4%
Uruguay	329	3,7%	Polinesia Francesa	3	4,2%
Venezuela	82	0,9%	Senegal	1	1,4%
No consta	10	0,1%	Surinam	1	1,4%

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Solicitudes registradas por el Servicio Público de Empleo Estatal. Datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

7.3. Anexo III: Acuerdos bilaterales

En vigor

País de origen/ tránsito	Fecha de entrada en vigor	Alcance del acuerdo	Grado de cooperación
Argelia	18/02/2004	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno
Bulgaria	03/09/1997	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno
Colombia	11/03/2002	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno
Eslovaquia	11/12/1999	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Estonia	06/02/2000	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Francia	21/12/2003	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Italia	01/02/2001	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Letonia	01/02/2000	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Lituania	01/03/2000	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Polonia	23/06/2004	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Portugal	02/04/1995	Readmisión de nacionales de terceros países	Bueno
Rumania	24/05/1997	Readmisión de nacionales de ambas partes (describe como hecho generador de la misma tanto la entrada ilegal como la estancia irregular)	Bueno
Suiza	11/01/2005	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno
Liechtenstein	11/01/2005	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Bueno (inaplicación práctica)

País de origen/ tránsito	Fecha de entrada en vigor	Alcance del acuerdo	Grado de cooperación
Antigua República Yugoslava de Macedonia	19/11/2006	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno (acuerdo en el ámbito de la UE)
Cabo Verde	20/03/2007	Readmisión de nacionales de ambas partes	No funciona

Fuente: Ministerio del Interior. Programa Solidaridad y gestión de flujos migratorios. Fondo Europeo para el Retorno (programa plurianual).

En aplicación provisional

País de origen/ tránsito	Fecha de entrada en vigor	Alcance del acuerdo	Grado de cooperación
Guinea Bissau	09/03/2003	Readmisión de nacionales de ambas partes	Escaso (readmisiones en casos coyunturales)
Marruecos	13/02/1992	Readmisión de nacionales de terceros estados	No funciona para nacionales de terceros países, aunque las autoridades marroquíes colaboran adecuadamente en el caso de sus nacionales
Mauritania	01/07/2003	Readmisión de nacionales de ambas partes y de terceros estados	Escaso (readmisiones de nacionales en casos coyunturales)
Ecuador	28/06/2001	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno
R. Dominicana	16/01/2002	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno
Gambia	08/11/2006	Readmisión de nacionales de ambas partes	Escaso (readmisiones en casos coyunturales)
Guinea Conakry	07/01/2007	Readmisión de nacionales de ambas partes	Escaso (readmisiones en casos coyunturales)
Perú	01/10/2004	Readmisión de nacionales de ambas partes	Bueno

Fuente: Ministerio del Interior. Programa Solidaridad y gestión de flujos migratorios. Fondo Europeo para el Retorno (programa plurianual).

EMN

Red Europea de Migraciones

