

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«ASILO, REUBICACIÓN Y RETORNO DE MIGRANTES: MOMENTO DE INTENSIFICAR LAS ACTUACIONES PARA ABORDAR LAS DISPARIDADES ENTRE LOS OBJETIVOS Y LOS RESULTADOS»

RESUMEN

I La Comisión subraya que el punto álgido de la crisis migratoria se produjo en 2015-2016 y que solo afectó a la ruta del Mediterráneo Central y Oriental. Tras la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016 y el importante descenso del número de llegadas a Italia desde julio de 2017, las cifras han vuelto efectivamente a los niveles anteriores a la crisis.

III Respuesta común de la Comisión a los apartados III, V, VI, VII y VIII.

Cabe destacar que el sustancial apoyo de la UE, prestado en términos financieros y operativos por la Comisión y las agencias de la UE pertinentes, ha marcado una diferencia significativa. Sin este apoyo, la situación sobre el terreno habría sido aún más difícil en los países situados en primera línea, sobre todo en Italia y Grecia. Al considerar este apoyo de la UE, conviene tener asimismo en cuenta que la responsabilidad jurídica y política final de la gestión de los flujos migratorios en sus territorios siguió siendo competencia exclusiva de las autoridades italianas y griegas. Ni la Comisión ni las agencias de la UE tienen competencias ejecutivas en los Estados miembros y no pueden sustituir a las autoridades griegas o italianas en sus tareas ni en relación con las deficiencias de sus procedimientos nacionales de asilo o de retorno. Aunque este aspecto va más allá del alcance de una auditoría de las actuaciones de apoyo de la UE, una cierta evaluación del desempeño de las autoridades griegas e italianas, en particular sobre cómo han recibido y aplicado la ayuda, ofrecería una imagen más completa.

IV En relación con las recomendaciones formuladas en el Informe especial de 2017, la Comisión reitera que el contenido de la recomendación que, según el TCE, no se está aplicando, sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros. Aunque seguirá prestando apoyo financiero y operativo a Italia y Grecia, la Comisión no puede sustituir a las autoridades nacionales. En relación con los regímenes de reubicación, la Comisión quiere destacar el gran éxito cosechado en este campo, pues, como se explica más en detalle en las respuestas a los apartados 35 a 53, el 96 % de las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros y países asociados receptores en el marco de los regímenes de emergencia temporal se saldó con una reubicación efectiva.

V La Comisión apoyó a los Estados miembros, en particular incrementando la ayuda de emergencia, que complementa el programa nacional plurianual. Sin embargo, la ayuda de emergencia no estaba incluida en el marco general de gestión del rendimiento. En el próximo marco financiero plurianual (MFP) se mejorará este aspecto.

IX La Comisión acepta todas las recomendaciones que le atañen. Véanse las respuestas de la Comisión al final del informe.

INTRODUCCIÓN

01 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 1

02 La Comisión considera que otros Estados miembros que no están situados en primera línea, como Alemania, Suecia o los Países Bajos, también soportaron una pesada carga, ya que a menudo eran el destino final de los migrantes que entran en la UE a través de Italia o Grecia.

05 El enfoque de puntos críticos, que es el mismo en Italia y Grecia, consiste en la identificación, la toma de impresiones dactilares, la entrevista y la canalización del caso al procedimiento adecuado (ya sea el asilo o el retorno). La diferencia estriba en los procedimientos de seguimiento (asilo/retorno), que en el caso de Grecia se desarrollan en las islas, ya que Grecia aplica una restricción geográfica que es un componente clave de la aplicación de la Declaración UE-Turquía.

08 Los fondos de la UE, como el FEDER y el FSE, también aportan una financiación sustancial en el ámbito de la migración, con especial referencia (pero no únicamente) a las medidas de integración. Además, el FSI (Fronteras y Visados) también aborda cuestiones relacionadas con la migración, aunque en la mayoría de los casos lo hace de forma indirecta.

11 La Comisión destaca el importante papel que desempeña la EASO también en materia de reubicación (suministro de información, registro, entrevista, interés superior de la evaluación del menor, preparación del expediente de reubicación y apoyo a la Unidad Dublín).

15 Véase la respuesta de la Comisión al apartado III.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

16 La Comisión recuerda que los procedimientos de asilo y retorno son responsabilidad de las autoridades nacionales (véase la respuesta de la Comisión al apartado III).

OBSERVACIONES

23 La Comisión considera que se han seguido todas las recomendaciones en lo que respecta al apoyo de la Comisión. La aplicación de las demás recomendaciones corresponde a los Estados miembros. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados IV y 25 a 27.

25 La Comisión desea destacar que existen diferencias entre Italia y Grecia en relación con los procedimientos de seguimiento del enfoque de los puntos críticos. La restricción geográfica en los puntos críticos de las islas griegas, un componente esencial de la aplicación de la Declaración UE-Turquía, ha influido en las condiciones de vida en los puntos críticos griegos.

La Comisión ha aportado una significativa financiación para aumentar la capacidad, modernizar las infraestructuras y mejorar las condiciones de vida (en particular para los menores no acompañados) y ha pedido en repetidas ocasiones que se aceleren los procedimientos de asilo, que aumente de forma sostenible y significativa el número de retornos a Turquía y que se utilicen mejor los fondos existentes. Además, la Comisión ha

aportado, y seguirá haciéndolo, todos los fondos necesarios para cubrir las infraestructuras y la mejora de los puntos críticos en Grecia y ha apoyado el traslado de solicitantes vulnerables desde las islas a la península, así como la creación de una mayor capacidad en el continente. Sin embargo, la responsabilidad de aplicar el procedimiento de asilo recae en las autoridades griegas, no en la Comisión (véase la respuesta de la Comisión al apartado III).

Recuadro 1 Los menores no acompañados en el punto crítico de Samos

La Comisión comparte la apreciación del Tribunal en lo que respecta a la situación de los menores no acompañados en Samos y, más en general, en Grecia. La Comisión ha aportado importantes fondos y sigue proporcionando recursos para ampliar la capacidad de los puntos críticos griegos y mejorar las condiciones de vida de los menores y solicitantes vulnerables (por ejemplo, creación y expansión de zonas seguras, centros de acogida en el continente, mantenimiento y mejora de las obras en los centros de acogida e identificación, suministro de todos los artículos no alimenticios necesarios). Prosiguen el diálogo entre la Comisión y las autoridades griegas y los esfuerzos para mejorar la situación. Grecia presentó a la Comisión una estrategia para los menores no acompañados (MNA), que se está actualizando en estos momentos. La responsabilidad de establecer un sistema sostenible para los MNA recae en las autoridades griegas, no en la Comisión (véase la respuesta de la Comisión al apartado III).

27 La Comisión recuerda que, a pesar de no ser competente para coordinar las operaciones de búsqueda y salvamento o asignar un puerto de desembarque, ha hecho todo lo posible para pedir a los Estados miembros que tengan en cuenta el imperativo humanitario, que, a través de su coordinación proactiva, ha marcado una diferencia concreta sobre el terreno a la hora de facilitar el desembarco y encontrar soluciones para el proceso de distribución voluntaria de los migrantes desembarcados, prestando especial atención a los menores.

28 Teniendo en cuenta el patrón estacional de llegadas y la necesidad de planificar los despliegues de manera estratégica con anticipación, la Comisión considera que las agencias deben ser lo más flexibles posible, dentro de sus respectivos mandatos, en su respuesta a las necesidades sobre el terreno. Sin embargo, incluso en periodos de pocas llegadas, sigue siendo necesario contar con una presencia permanente y regular de agencias sobre el terreno, como la serie de desembarcos *ad hoc* registrados en el verano de 2019 ha puesto claramente de manifiesto. Además, los niveles actuales de despliegue de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) se han reducido a menos de la mitad con respecto a 2016, año récord de llegadas a Italia.

Recuadro 2 Despliegue de expertos de Frontex a los puntos críticos italianos

Sigue siendo esencial la presencia permanente en el punto crítico, dada la imprevisibilidad de los flujos (combinada con su estacionalidad), como demuestran los casos de reubicación *ad hoc* tras los desembarcos registrados en 2019. Además, es muy complicado reasignar expertos, los cuales son proporcionados en gran medida por los Estados miembros. La Comisión apoya un enfoque flexible con una combinación de equipos fijos y móviles que puedan ocuparse de los desembarcos en el sur de Italia.

29 La Comisión comparte la opinión del TCE y subraya que los Estados miembros que aportan expertos deciden la duración del despliegue y las personas desplegadas.

30 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 29.

31 La Comisión acoge satisfactoriamente la apreciación del TCE.

32 En relación con las cifras de la ilustración 4 referentes a la categoría 1, la Comisión subraya que, en la actualidad, Eurodac no hace recuento de solicitantes, sino de solicitudes. Además, la Comisión señala que las cifras en cuestión se refieren al conjunto de la UE y, por tanto, a todas las rutas de llegada y a todos los Estados miembros. Por consiguiente, en estas cifras las discrepancias también podrían obedecer, por ejemplo, a los retrasos por parte de algunos Estados miembros en transmitir las impresiones dactilares, debido a diversas razones relacionadas, entre otras cosas, con los métodos para tomarlas.

33 La Comisión reconoce que entre 2015 y marzo de 2016 se registró un elevado número de movimientos secundarios en la UE; en consecuencia, la Comisión propuso el establecimiento del enfoque de puntos críticos e instó a Italia y Grecia a que desarrollaran hojas de ruta para abordar los problemas estructurales como condición previa a la reubicación.

34 La Comisión se remite al apartado 32, relativo al registro y a la toma de impresiones dactilares en Grecia e Italia, que es una cuestión distinta del funcionamiento de las traslados de Dublín.

36 El límite máximo, cifrado inicialmente en 160 000 y posteriormente reducido a 98 256, fue resultado de la evolución de las negociaciones políticas apoyada en un análisis de las previsiones en materia de flujos migratorios basadas en las tendencias de llegada, tal como se indica en los considerandos de las Decisiones de reubicación del Consejo. La Comisión destaca el extraordinario impacto que la Declaración UE-Turquía ha tenido en la reducción de los flujos, lo que supuso un punto de inflexión que alteró todas las previsiones relativas a las llegadas a través de la ruta del Mediterráneo oriental.

37 La Comisión está de acuerdo en que para que el sistema de reubicación funcione es esencial disponer de un criterio claro que permita una evaluación rápida. La tasa media de reconocimiento a escala de la UE, que se sitúa en el 75 %, contribuyó a establecer criterios uniformes para la categoría de personas que «probablemente» requiere protección internacional.

38 El 96 % de las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros receptores y a los países asociados en el marco de los regímenes de emergencia temporal se saldaron en una reubicación efectiva.

39 La Comisión subraya que este apoyo financiero solo se aplicó a la reubicación de los solicitantes de asilo.

41 La Comisión observa que el 96 % de las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros receptores y a los países asociados en el marco de los planes de reubicación se saldó con una reubicación efectiva.

La Comisión considera además que la eficacia del régimen, tal como fue diseñado por el Consejo, solo puede medirse con referencia a los solicitantes de asilo que sean *potencialmente elegibles*.

Esto significa tener únicamente en cuenta a:

- i) los solicitantes de asilo cuya nacionalidad presente una tasa media de reconocimiento de asilo en la UE equivalente o superior al 75 %, no a todos los solicitantes de asilo;
- ii) los solicitantes de asilo que estaban efectivamente listos para el registro en Italia y en Grecia durante el período de referencia en cuestión, no el número de llegadas: la mayoría de los migrantes no querían permanecer en Grecia y continuaron su viaje desde este país. Algunos solicitantes también estaban sujetos a traslados con arreglo al Reglamento de Dublín¹. Por último, las personas llegadas a Grecia después de la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía quedaron excluidas del régimen.

Los programas de reubicación lograron reducir la presión ejercida sobre los sistemas de asilo italiano y griego aliviándoles de una parte importante de las solicitudes presentadas por personas con una necesidad clara de protección (reduciendo así igualmente la presión a largo plazo asociada a la integración).

42 La Comisión quiere señalar que el período de referencia al que se aplicaron las Decisiones de reubicación² posteriormente se redujo en la práctica debido al efecto de la Declaración UE-Turquía. Como beneficiaria del régimen, Grecia podía decidir a quién proponer para la reubicación, y decidió no incluir en el programa a los solicitantes elegibles para la reubicación que habían llegado tras la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía.

44 La Comisión remite a su respuesta al apartado 41, relativo a la medición de la eficacia del programa y teniendo en cuenta el límite máximo de 98 256 fijado por el Consejo, independientemente del número de llegadas durante el período de referencia.

La Comisión observa que el 96 % de las solicitudes de reubicación enviadas a los Estados miembros y países asociados receptores se han saldado con una reubicación efectiva.

Todos estos programas se diseñaron con el objetivo de que se aplicaran únicamente a los solicitantes de asilo que necesitan protección internacional presentes en Grecia e Italia durante el período en cuestión. Con la adopción de la Declaración UE-Turquía, el número de solicitantes de asilo elegibles disminuyó considerablemente.

45 Son muchos los factores que han influido en el número final de personas reubicadas, incluido el impacto positivo de la Declaración UE-Turquía sobre el número de llegadas previstas. Tras la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía, los solicitantes de asilo tuvieron que permanecer en Grecia, y su única opción para trasladarse a otros países de la UE ha sido la reubicación. El ejercicio de registro previo a gran escala llevado a cabo en Grecia contribuyó a acelerar el acceso al procedimiento de asilo. Sin este ejercicio, el proceso de reubicación habría durado más tiempo, pero no habría tenido incidencia en el grupo de

¹ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (versión refundida)

² Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia.

solicitantes de asilo que podían optar a la reubicación ni en el número de personas finalmente reubicadas. La práctica totalidad de los solicitantes de asilo elegibles fueron reubicados.

El ejercicio de registro previo a gran escala puso de manifiesto que, en ese momento, había muchas menos personas en Grecia y que la gran mayoría había proseguido su ruta hacia otros Estados miembros.

Véase igualmente la respuesta de la Comisión al apartado 48.

46 Muchos migrantes querían elegir su país de destino, especialmente cuando todavía podían salir de Grecia. Si bien la Comisión reconoce que fue difícil organizar la difusión de información cuando el número de llegadas era extraordinariamente elevado, quiere destacar que a partir de marzo de 2016 la información facilitada fue más sistemática y específica. Además, la difusión de la información se mejoró y se adaptó a cada categoría específica de migrantes, habiéndose identificado los obstáculos y en gran parte superado durante la ejecución.

47 Al principio del programa había más compromisos asumidos que solicitantes registrados. Por consiguiente, no existía en ese momento un elemento disuasorio. Del mismo modo, en el momento más crítico del programa (verano de 2017), el número de compromisos era superior al de solicitantes que debían ser reubicados.

48 Al evaluar los programas temporales de emergencia, la Comisión considera indispensable establecer una clara distinción entre i) el diseño de los programas decidido a nivel político por el Consejo y ii) la puesta en práctica de los programas, que, de hecho, ha sido muy eficaz, habiéndose reubicado al 96 % de las personas elegibles, como se indica en el Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, de 16 de mayo de 2018.

Recuadro 3 Insuficiencias operativas en el proceso de reubicación

No era de extrañar que surgieran obstáculos operativos, pues se trataba de un sistema totalmente novedoso y destinado a dar una respuesta de emergencia. La Comisión elaboró protocolos para la aplicación de las Decisiones, que fueron aprobados por los Estados miembros, las agencias de la UE y organizaciones internacionales a fin de abordar muchas de las cuestiones operativas. Ello permitió acelerar significativamente el proceso de reubicación y su puesta en práctica, de modo que en el momento álgido del programa fue posible reubicar a 3 000 personas en un mes (en el principio del programa, se reubicó a 87 personas al mes).

Estos protocolos se están utilizando *mutatis mutandis* en el marco de las reubicaciones voluntarias *ad hoc*.

51 La Comisión señala que solo cuatro Estados miembros han notificado una alta tasa de fuga elevada. La mayoría de los solicitantes reubicados permanecieron en el país de reubicación.

52 La Comisión llevó a cabo un seguimiento constante de la puesta en práctica del programa, como demuestran los quince informes sobre reubicación y reasentamiento elaborados hasta mayo de 2018, por lo que no considera necesarias nuevas evaluaciones.

La Comisión desea destacar que la ilustración 7 solo presenta datos de cuatro Estados miembros (y que los datos de Estonia también incluyen el reasentamiento).

58 Las necesidades han evolucionado y se centran menos en la capacidad de primera acogida. Sin embargo, siguen existiendo necesidades urgentes debido a la fuerte presión ejercida sobre los sistemas de asilo. A este respecto, es preciso establecer programas de alojamiento permanente cuando no existan (o sean insuficientes), diseñar nuevas estrategias de integración sistemáticas y aumentar el número de retornos. En estos ámbitos, los proyectos de ayuda de emergencia deben ponerse en marcha en plazos muy breves, aunque contribuyen a mejorar el sistema de los Estados miembros a medio y largo plazo, lo que es conforme con los objetivos del FAMI y contribuye a la sostenibilidad de la financiación aportada.

60 En el próximo marco financiero plurianual, la Comisión propone incluir la ayuda de emergencia en el instrumento temático, que está sujeto al marco general de control y seguimiento de los futuros fondos.

Recuadro 4 Ejemplo de un proyecto sin indicadores de efectos ni de realización

En el caso del EMAS IT-1, los jefes del proyecto siguieron las recomendaciones formuladas por el comité de evaluación, que fueron transmitidas a Italia. Durante la preparación del proyecto, la introducción de indicadores pertinentes se debatió a nivel local entre las autoridades competentes italianas y la DG HOME, pero las primeras se mostraron muy reticentes a este respecto.

Finalmente se consideró más importante proceder a la firma del acuerdo de subvención, incluso sin unos indicadores de efectos apropiados, a fin de garantizar el impacto de la actuación, aun cuando este no pudiera medirse correctamente.

Durante la ejecución del proyecto, el seguimiento consiste en primer lugar en la revisión de los informes de situación. La DG HOME ha tenido así la posibilidad de corregir la falta de indicadores adecuados pidiendo más aclaraciones e información operativa clara. Para este proyecto concreto, en mayo de 2019 se recibió un primer informe de situación. La Comisión también realiza visitas de control para comprobar los resultados y el impacto de los proyectos.

En general, la Comisión supervisó atentamente el desarrollo real de los proyectos, en particular efectuando visitas de verificación operativa.

61 La Comisión acoge con satisfacción la declaración del TCE según la cual no hay solapamientos entre los proyectos de ayuda de emergencia y los programas nacionales o las operaciones de la EASO o de Frontex.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 58.

Recuadro 5 Ejemplos del cambio en la ayuda de emergencia, desde la respuesta de emergencia al apoyo estructural de mayor duración

En el caso del proyecto EMAS GR-2, la Comisión concedió la ayuda de emergencia antes de que la autoridad responsable estuviera plenamente operativa, por lo que no se pudieron

efectuar los pagos de prefinanciación con cargo al programa nacional. Dado que el programa nacional no podía aplicarse para mejorar la situación de crisis sobre el terreno, la concesión de una subvención en forma de ayuda de emergencia estaba debidamente justificada.

En lo que respecta al proyecto EMAS IT-1, la Comisión considera que la ayuda de emergencia era necesaria (debido a las necesidades urgentes y específicas para las que no se disponía de presupuesto adicional en el marco del FAMI). En el marco del ejercicio de revisión intermedia de los programas nacionales de 2017, de las hojas de ruta de Italia y de Grecia presentadas en 2015 y sobre la base de las recomendaciones de la Comisión sobre la reanudación de los traslados de Dublín en el caso de Grecia, se habían identificado ciertas necesidades urgentes y específicas para las que no se podría poner a disposición presupuesto adicional destinado a los programas nacionales del FAMI.

En noviembre de 2017, las autoridades italianas plantearon a la DG HOME la necesidad de aumentar las capacidades de equipamientos y los recursos en concepto de interpretación y de mediación cultural en los servicios de las prefecturas italianas (*questure*) encargados de tramitar las solicitudes de asilo. Hasta la entrada en funciones del nuevo Gobierno en junio de 2018, no se presentó una propuesta de proyecto, que fue objeto de un amplio debate. Estos factores retrasaron la elaboración y la finalización de la solicitud de financiación relativa al proyecto EMAS IT-1. La solicitud se aprobó en julio de 2018 y el acuerdo de subvención se firmó en octubre de 2018. El proyecto está en curso. El primer informe de situación se envió a la DG HOME en mayo de 2019.

63 Un mecanismo estructurado con claves de reparto entre los países no resolverá las situaciones en las que el presupuesto disponible no basta para responder a las necesidades de emergencia, porque estas evolucionan constantemente.

La Comisión estima que los mecanismos existentes son suficientes para repartir equitativamente la ayuda de emergencia entre los Estados miembros. Reevalúa continuamente las necesidades, especialmente las de los Estados miembros situados en primera línea.

Hay muchas maneras de subsanar la falta de disponibilidad presupuestaria, por ejemplo, estableciendo prioridades dentro del programa nacional y entre las solicitudes de ayuda de emergencia, o solicitando fondos adicionales.

64 La Comisión añade que, para el futuro MFP, tiene previsto definir una serie de parámetros generales para la asignación de la ayuda de emergencia a los Estados miembros.

La Comisión Europea tiene la intención de introducir dichos parámetros generales en los futuros programas de trabajo del instrumento temático en el marco del Fondo para Asuntos de Interior del próximo MFP. No obstante, cabe destacar que la Comisión estima que esta metodología se introducirá a más tardar a mediados de 2021.

Recuadro 6 Ejemplos de proyectos de ayuda de emergencia del FAMI que no alcanzaron plenamente sus objetivos

En relación con el proyecto EMAS IT-3, la Comisión desea destacar que otra razón para la baja tasa de ocupación por candidatos a la reubicación de los centros de acogida previstos para la reubicación en el marco del proyecto de ayuda de emergencia se debió al hecho de que algunos de estos centros especializados acogieron a solicitantes de asilo vulnerables con necesidades específicas, los cuales no pudieron, por esta razón, ser transferidos fácilmente a otros centros con el fin de liberar plazas para candidatos a la reubicación.

68 La planificación estratégica plurianual de los programas nacionales del FAMI está bien estructurada. Pueden introducirse mejoras en lo que respecta a los mecanismos que permiten agilizar la adaptación de los programas nacionales a las necesidades, en constante evolución, derivadas de los patrones migratorios y los efectos de las decisiones políticas adoptadas por los Gobiernos.

69 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 68.

71 Dado que los dos proyectos se ejecutaron en el marco del programa nacional del FAMI, la Comisión no participó en la selección ni en la preparación de los acuerdos de subvención correspondientes (firmados por la autoridad italiana responsable del FAMI con los beneficiarios de los proyectos en cuestión), lo que le habría permitido detectar y tratar cualquier posible solapamiento geográfico.

72 La Comisión desea señalar que el apoyo operativo de Frontex a los Estados miembros y a los programas nacionales del FAMI respaldan el mismo tipo de actividades relativas al retorno forzoso, pero de forma complementaria.

La posibilidad de organizar operaciones de retorno financiadas con cargo a los programas nacionales del FAMI permite a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para llevar a cabo los retornos cuando la Agencia no pueda prestar apoyo o cuando los Estados miembros consideren que su participación no es necesaria.

73 Sobre el motivo de este retraso en Grecia, véase la respuesta de la Comisión al recuadro 5.

76 La Comisión señala, no obstante, que el Reglamento Delegado (UE) 2017/207, por el que se establece el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE), se adoptó el 3 de octubre de 2016. Incluía las preguntas de evaluación para ambos fondos, así como listas de resultados comunes e indicadores de impacto. Conviene señalar que las bases jurídicas específicas de los fondos ya incluían indicadores comunes para la medición de los objetivos específicos, por lo que desde el principio estaba disponible un mecanismo que se utiliza para supervisar el desempeño de los programas nacionales mediante informes anuales de ejecución.

77 En lo que respecta a los indicadores de resultados y de impacto, así como para a los indicadores comunes, que forman parte de los programas nacionales, el valor de referencia se fijó en cero, ya que se consideró que los programas eran nuevos, de modo que la contribución del fondo pudiera medirse separadamente.

La fijación de los valores objetivo se dejó en manos de los Estados miembros a fin de que reflejaran la situación nacional.

78 En el próximo MFP, la Comisión ha propuesto que la ayuda de emergencia se incluya en el instrumento temático y esté sujeta al marco general de control y seguimiento de los futuros fondos.

La propuesta de la Comisión revisará el marco de rendimiento e incluirá indicadores de realización y de resultados. Se fijarán etapas para los indicadores de realización y valores objetivo para los indicadores de realización y de resultados. Este aspecto es común a todos los fondos en régimen de gestión compartida contemplados en el Reglamento sobre disposiciones comunes. Para los indicadores de realización, el valor de referencia ha de ser siempre cero. La ayuda de emergencia puede ejecutarse en cualquier régimen de gestión. Si se ejecuta en régimen de gestión directa, se utilizará también este marco de seguimiento.

79 Para abordar las limitaciones del Reglamento (CE) n.º 862/2007, la Comisión presentó una propuesta de modificación en mayo de 2018. Su objetivo era responder a la necesidad de disponer de estadísticas más detalladas, más frecuentes y más actuales sobre el asilo y la gestión de la migración, sobre todo en relación con los menores no acompañados y los retornos. Si bien se alcanzó un acuerdo político en el diálogo tripartito el 31 de enero de 2019, el compromiso no ha sido nunca confirmado en el Coreper. Algunos Estados miembros se mostraron reacios a aceptar el compromiso, alegando que seguiría representando una importante carga adicional. El Parlamento Europeo adoptó su informe en primera lectura el 16 de abril de 2019. Está previsto que las negociaciones con el nuevo Parlamento Europeo y el Consejo se reanuden en el segundo semestre del año.

80 Con el fin de limitar la carga adicional que pesa sobre los Estados miembros, la propuesta de la Comisión [COM(2018) 307 final] se centró en las mejoras necesarias más importantes. Las modificaciones propuestas se basaban en gran medida en las recopilaciones voluntarias de datos existentes que fueron desarrolladas por la mayoría de las autoridades nacionales y llevadas a cabo por estas.

81 Sin embargo, Eurostat recoge cada mes datos sobre las solicitudes de asilo pendientes. Estos datos incluyen el número de personas cuya solicitud está pendientes en todas las instancias del procedimiento administrativo o judicial.

La EASO informa cada mes del número de casos pendientes en primera instancia, desglosados por duración (inferior y superior a 6 meses). La recogida de datos está mejorando gracias al sistema de alerta precoz y capacidad de respuesta, en el que los datos se recogen de los Estados miembros.

82 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 80.

87 Durante la programación (diálogo estratégico) y la aprobación, incluida la revisión, de los programas nacionales del FAMI, se ha establecido un procedimiento de consulta interna en el seno de la DG HOME. Este procedimiento prevé la participación y la consulta de las unidades políticas, responsables también de las relaciones con las agencias, en el marco del diálogo estratégico, así como del proceso de aprobación. En relación con las operaciones llevadas a cabo en Grecia e Italia para 2019, la DG HOME planteó a la EASO preguntas detalladas para garantizar, entre otras cosas, la complementariedad de las acciones con las fuentes del FAMI. Por último, con miras a mejorar la coordinación de las operaciones en

Grecia, se ha invitado a la EASO a participar en las reuniones mensuales del comité director del plan Financiero 2019 organizadas en Atenas, en las cuales también se ha examinado la puesta en práctica del programa nacional.

Por otra parte, la Comisión evalúa igualmente los planes operativos de las agencias a fin de evitar todo solapamiento con la ayuda de emergencia o con acciones específicas llevadas a cabo en el marco de los programas nacionales.

89 La Comisión desea precisar que las operaciones de la EASO en Grecia tienen dos vertientes: apoyar las reformas estructurales a fin de crear un sistema sólido, resiliente y resistente a las crisis, y prestar apoyo operativo, por ejemplo ejecutando tareas esenciales en manos de los Estados miembros, en el marco de un sistema estructurado de apoyo de la UE a la gestión de la migración, con arreglo al principio fundamental de solidaridad (tal como se refleja en la propuesta relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea). Por el momento, resulta ciertamente prematuro considerar una salida de la EASO de Grecia, dada la situación en este Estado miembro situado en primera línea. Sin embargo, los planes operativos de la EASO incluyen medidas adicionales de refuerzo de las capacidades que tienen como objetivo aumentar la apropiación y el desarrollo de las capacidades de las autoridades griegas.

92 La Comisión está de acuerdo con la evaluación del TCE y recuerda que no ha cesado de instar a los Estados miembros a que designen expertos.

Recuadro 7 Problemas operativos que afectan al apoyo de la EASO a los procedimientos de asilo en las islas griegas

La Comisión está de acuerdo con la evaluación general presentada por el TCE para el período en cuestión, que sigue las recomendaciones formuladas en sus informes periódicos sobre la Agenda Europea de Migración. La Comisión ha planteado en diferentes ocasiones la necesidad de un enfoque más homogéneo de las evaluaciones de vulnerabilidad, lo que ha dado lugar a i) la creación de un nuevo modelo y un nuevo manual en 2018, ii) la adopción por parte de Grecia de instrucciones al respecto en abril de 2019, y iii) un acuerdo entre la EASO y el servicio de asilo griego con vistas a modificar sus procedimientos de trabajo normalizados comunes y los flujos de trabajo en junio de 2019.

96 Si bien es cierto que la ayuda de Frontex en materia de retorno y los programas nacionales del FAMI apoyan el mismo tipo de actividades relativas a los retornos forzados, lo hacen de forma complementaria. El sistema fue diseñado para ofrecer una cierta flexibilidad a los Estados miembros, de modo que puedan elegir el sistema más adecuado e incrementar el número de retornos, en consonancia con la política de la UE de hacer más efectivos los retornos.

La posibilidad de organizar operaciones de retorno financiadas con cargo a los programas nacionales del FAMI permite a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para proceder a un retorno cuando Frontex no esté en condiciones de prestar apoyo.

Frontex debe explotar al máximo su potencial a la hora de prestar asistencia en actividades relacionadas con el retorno, utilizando los instrumentos financieros de la UE disponibles de forma flexible y complementaria.

El aumento de la ayuda prestada por Frontex permite a los Estados miembros reorientar los fondos disponibles con cargo al FAMI para responder a otras necesidades pertinentes.

97 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 87: a Frontex se le aplican procedimientos similares.

La Comisión indica que se consulta a Frontex durante la programación de las acciones de retorno del FAMI.

Durante la programación (diálogo estratégico) y la aprobación, incluida la revisión, de los programas nacionales del FAMI, se ha establecido un procedimiento de consulta interna en el seno de la DG HOME. Este procedimiento prevé la participación y la consulta de las unidades políticas, responsables también de las relaciones con las agencias, en el marco del diálogo estratégico, así como del proceso de aprobación.

Además, el Estado miembro está obligado a contar con los mecanismos adecuados para garantizar la complementariedad entre los distintos instrumentos y fuentes de financiación. En el caso de Grecia, la Policía griega es beneficiaria tanto de los instrumentos del FAMI como de Frontex y es responsable de coordinar el apoyo complementario de ambos instrumentos.

105 La Comisión comparte la valoración del TCE y señala que ha pedido reiteradamente a Grecia que adopte un enfoque más estratégico en materia de asilo y, más en general, de gestión de la migración, recurriendo a todas las posibilidades que ofrece el Derecho de la UE y el Derecho nacional. Por otra parte, la Comisión sigue apoyando el servicio de asilo griego a través de la ayuda de emergencia.

Recuadro 9 Falta de espacio de trabajo en el Servicio de Asilo griego

La Comisión señala que existen otras opciones (por ejemplo, la duplicación de turnos y el aumento de la productividad gracias a un enfoque más estratégico). La Comisión desea subrayar que sigue apoyando al servicio de asilo griego a través de la ayuda de emergencia y que, en el marco de este apoyo, ha pedido a este servicio que presente, en colaboración con la EASO, un plan de reducción significativa de los atrasos acumulados en los próximos dos años.

107 La Comisión recuerda que conforme al Derecho de la UE la responsabilidad por el examen de las solicitudes de asilo incumbe actualmente al primer país de entrada en la UE, lo que explica el aumento del apoyo prestado a Grecia, en particular a nivel financiero, operativo y técnico, por la EASO y la Comisión.

108 La Comisión señala que ha concedido una amplia financiación para apoyar los procedimientos de asilo en las islas griegas.

Recuadro 10 Problemas que afectan a la eficiencia del procedimiento fronterizo de vía rápida

La Comisión indica que ha financiado el despliegue de médicos en todos los puntos críticos insulares.

114 La Comisión recuerda que la EASO y el servicio de asilo griego han modificado recientemente sus procedimientos operativos normalizados con miras a implantar un sistema más eficiente para gestionar las evaluaciones de vulnerabilidad.

135 La posibilidad de que disponen las autoridades nacionales de reconocer mutuamente una decisión de retorno emitida por otro Estado miembro existe desde 2001, de conformidad con la Directiva 2001/40/CE. Sin embargo, la falta de medios para garantizar el intercambio de información relativa a las decisiones de retorno emitidas dificulta su aplicación práctica.

El Reglamento (UE) 2018/1860, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular facilitará la aplicación práctica de las normas relativas al reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno.

Este Reglamento entró en vigor en diciembre de 2018 y será aplicable cuando se hayan completado las etapas técnicas necesarias. A más tardar el 28 de diciembre de 2021, la Comisión debe adoptar una decisión en la que fijará la fecha de entrada en funcionamiento del SIS.

142 La Comisión indica que desde septiembre de 2019 funciona en Grecia un nuevo programa trienal de retorno voluntario asistido y reintegración en el marco de los programas nacionales del FAMI.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

146 El importante apoyo de la UE que la Comisión y las agencias competentes de la UE prestan en términos financieros y operativos ha tenido notables efectos. Sin este apoyo, la situación sobre el terreno habría sido aún más difícil en los países situados en primera línea, sobre todo en Italia y en Grecia. Al considerar este apoyo de la UE, conviene tener asimismo en cuenta que la responsabilidad jurídica y política final de la gestión de los flujos migratorios en sus territorios siguió siendo competencia exclusiva de las autoridades italianas y griegas. Ni la Comisión ni las agencias de la UE tienen competencias ejecutivas en los Estados miembros y no pueden sustituir a las autoridades griegas o italianas en sus tareas ni en relación con las deficiencias de sus procedimientos nacionales de asilo o de retorno.

147 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 23.

148 La Comisión reitera que la aplicación de las recomendaciones incumbe a los Estados miembros. Los Estados miembros que ponen a disposición expertos deciden sobre la duración de su despliegue y sobre las personas que despliegan, basándose en el marco jurídico aplicable.

Por lo que se refiere al despliegue de personal de Frontex, la Comisión desea subrayar que la presencia permanente en los puntos críticos sigue siendo esencial, dada la imprevisibilidad de los flujos (combinada con su estacionalidad), como demuestran los casos de reubicación *ad hoc* tras los desembarcos de 2019. Además, es muy complicado reasignar expertos, los cuales son proporcionados en gran medida por los Estados miembros. La Comisión apoya un

enfoque flexible con una combinación de equipos fijos y móviles que puedan ocuparse de los desembarcos en el sur de Italia.

150 Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 36, 41, 44 y 48.

La Comisión desea subrayar que los regímenes de reubicación temporal se han aplicado con gran éxito.

Siempre han estado destinados a reubicar desde Grecia e Italia únicamente a un número limitado de solicitantes de asilo que necesitaban protección internacional del total de personas llegadas a esos Estados miembros, que, en particular en Italia, estaba formado en su gran mayoría por migrantes con nacionalidades que no podían optar a la reubicación.

151 Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 48 y 150.

152 En su informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración de 16 de mayo de 2018, la Comisión señala que el 96 % del total de personas que podían optar a la reubicación (es decir, los solicitantes de asilo que eran responsabilidad de Italia o de Grecia, pertenecientes a una de las nacionalidades elegibles para la reubicación, registrados al efecto y que no representen una amenaza para el orden público o la seguridad nacional) fueron efectivamente reubicadas. Las personas excluidas por razones de orden público o seguridad nacional no pueden ser tomadas en consideración, habida cuenta de que no cumplían efectivamente los criterios de elegibilidad de las decisiones.

La Comisión no ha hecho un seguimiento específico de la situación en los Estados miembros de reubicación.

Recomendación 1 – Aprovechar las lecciones aprendidas con miras a un posible mecanismo voluntario de reubicación en el futuro.

La Comisión acepta la recomendación.

153 En el próximo MFP, la Comisión ha propuesto que la ayuda de emergencia se incluya en el instrumento temático, que está sujeto al marco general de control y seguimiento de los futuros fondos.

154 En el momento de la auditoría seguían en curso dos proyectos de ayuda de emergencia.

155 La planificación estratégica plurianual de los programas nacionales del FAMI está bien estructurada. Lo que sí puede mejorarse son los mecanismos que permiten adaptar más rápidamente los programas nacionales a las necesidades, en constante evolución, asociadas a las pautas migratorias y a los efectos de las decisiones políticas adoptadas por los Gobiernos.

Desde 2017, la Comisión ha emprendido con Grecia un ejercicio completo de evaluación de las necesidades y de planificación financiera. Las autoridades griegas presentan un plan financiero anual que es objeto de un seguimiento y una revisión periódicos en el marco de los comités directores a los que asisten los representantes de los ministerios griegos competentes, de la Comisión Europea y de la EASO (véase asimismo la respuesta de la Comisión al apartado 68).

157 El 3 de octubre de 2016 se adoptó el Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión sobre el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE). Incluía las preguntas de evaluación para ambos fondos, así como listas de resultados comunes y de indicadores de impacto. Cabe destacar que las bases jurídicas específicas del Fondo ya incluían indicadores comunes que permitían medir los objetivos específicos, por lo que se disponía de un mecanismo desde el principio.

Recomendación 2 – Reforzar la gestión de la ayuda de emergencia y de los programas nacionales del FAMI

a) La Comisión acepta la recomendación.

Para el futuro MFP, la Comisión tiene previsto definir una serie de parámetros generales para la asignación de la ayuda de emergencia a los Estados miembros.

La Comisión tiene la intención de integrar estos parámetros generales en los futuros programas de trabajo del instrumento temático en el marco del Fondo para Asuntos de Interior del próximo MFP.

b) Primer inciso: La Comisión acepta la recomendación y seguirá haciendo todo lo posible para exigir que los socios encargados de la ejecución y los Estados miembros incluyan indicadores RACER con valores objetivo y valores de referencia adecuados en cada solicitud de ayuda de emergencia. Sin embargo, siempre habrá casos en los que la definición de indicadores requiera un largo proceso de reflexión, y otros para los cuales sea demasiado complejo prever los valores objetivo o evaluar los valores de referencia. En tales casos, la Comisión puede verse obligada a aceptar indicadores limitados o valores objetivo indefinidos debido a la urgencia de la asignación de la ayuda financiera. Para mejorar la situación, la Comisión seguirá supervisando atentamente los proyectos con el fin de ayudar a los Estados miembros a maximizar las realizaciones y los resultados reales sobre el terreno.

Por tanto, la Comisión no dejará de conceder ayuda de emergencia a proyectos por el mero hecho de que no haya indicadores suficientes, ya que también se basa en la estabilidad de su marco de seguimiento y control para garantizar que se obtienen resultados sobre el terreno.

b) Segundo inciso: La Comisión acepta esta recomendación. Ello se hará en el contexto de la evaluación *ex post* prevista en el Reglamento (UE) n.º 514/2014.

b) Tercer inciso La Comisión acepta la recomendación. Ya ha incluido indicadores de realización y de resultados en la propuesta relativa al FAMI para el período 2021-2027, que abarca tanto los programas nacionales como la ayuda de emergencia con indicadores que incluyen valores de referencia y valores objetivo.

c) La Comisión acepta esta recomendación. En lo que respecta a los planes operativos de la EASO en Grecia e Italia para 2020, ya en junio de 2019 se iniciaron los debates entre la DG HOME y la EASO para garantizar sinergias con las acciones en curso y previstas en el marco de los programas nacionales y de la ayuda de emergencia. Por otra parte, en el caso de Italia, los planes operativos anuales de la EASO son elaborados por esta en estrecha colaboración con el departamento del ministerio italiano de interior encargado igualmente de supervisar a

la autoridad italiana responsable del FAMI, lo que propicia las sinergias con los programas nacionales.

159 Véase la respuesta de la Comisión al recuadro 7 y a los apartados 29 y 30 sobre el despliegue de los expertos nacionales.

160 La ayuda de Frontex en materia de retorno y los programas nacionales del FAMI apoyan el mismo tipo de actividades relativas a los retornos forzados, pero de forma complementaria. La posibilidad de organizar operaciones de retorno financiadas con cargo a los programas nacionales del FAMI otorga a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para proceder a un retorno cuando la Agencia no esté en condiciones de prestar apoyo.

Recomendación 5 – Reforzar los procedimientos nacionales de asilo

a) La Comisión acepta la recomendación. Está plenamente determinada a ayudar a las autoridades griegas a eliminar los atrasos acumulados en primera instancia.

La Comisión destaca que i) las autoridades griegas deben resolver una serie de cuestiones para permitir a la Comisión y a la EASO reforzar su apoyo al servicio de asilo griego (véase el recuadro 7) y ii) la toma de decisiones sobre las solicitudes de asilo (para reducir realmente los atrasos acumulados) es competencia de los Estados miembros.

b) La Comisión acepta esta recomendación. Está plenamente determinada a apoyar a las instancias de recurso en Grecia.

La Comisión destaca i) que la organización del sistema jurídico en Grecia es competencia de las autoridades nacionales, y ii) que la EASO ya presta apoyo a las instancias de recurso poniendo a disposición ponentes (que no participan en la toma de decisiones).

c) La Comisión acepta esta recomendación. Destaca que su aplicación depende de los resultados definitivos de los procedimientos legislativos en curso relativos a instrumentos conexos que son objeto actualmente de negociaciones interinstitucionales: la propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento (CE) n.º 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional [COM(2018) 307 final], de 2018, y la propuesta de la Comisión de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea [COM(2018) 633 final].

Recomendación 6 – Prestar más apoyo a los procedimientos nacionales de retorno

a) La Comisión acepta esta recomendación.

Está plenamente determinada a seguir apoyando a las autoridades griegas e italianas para abordar las causas del escaso número de retornos. La Comisión ya ha aplicado las medidas posibles con arreglo a su mandato, que deben poner en práctica las autoridades griegas e italianas.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

En el marco de asociaciones globales con terceros países, la Comisión intentará utilizar de manera eficaz y coherente sus políticas y herramientas con el objetivo de reforzar la cooperación en materia de retorno y readmisión. En febrero de 2020 entrará en vigor el nuevo Código de visados, que contiene una disposición específica que permite imponer restricciones en materia de visado a los países no pertenecientes a la UE que no cooperen en materia de readmisión.

Además, en el contexto de la negociación del marco posterior a Cotonú, la Comisión tiene el mandato, otorgado por los Estados miembros, de velar por que en el futuro acuerdo figuren disposiciones más concretas en materia de readmisión.

c) La Comisión acepta esta recomendación.

d) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión destaca que la responsabilidad en materia de recopilación de datos recae en primer lugar en los Estados miembros.