ES 2017 N.º 06

Informe Especial

# Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos»

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

**Equipo auditor**

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III, presidida por el Miembro del Tribunal Karel Pinxten, que está especializada en los ámbitos de gasto de las acciones exteriores, la seguridad y la justicia. Istvan Szabolcs Fazakas y Hans Gustaf Wessberg, Miembros del TCE, dirigieron la auditoría, para la que contaron con la asistencia de Peter Eklund (jefe del gabinete sueco), Emmanuel-Douglas Hellinakis (agregado del gabinete sueco), Márton Baranyi (agregado del gabinete húngaro), Sabine Hiernaux-Fritsch (gerente principal), Ruurd de Jong (jefe de tarea) y los auditores Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner y Cyril Messein.

*De izquierda a derecha:* Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, Istvan Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd y Karel Meixner.

ÍNDICE


| | Apartado |
|---|---|
| Siglas y acrónimos | |
| Resumen | I - VIII |
| Introducción | 1 - 30 |
| Contexto | 1 - 3 |
| Marco político | 4 - 22 |
| Sistema Europeo Común de Asilo | 4 - 8 |
| La Agenda Europea de Migración | 9 - 10 |
| Enfoque de puntos críticos | 11 - 13 |
| Procedimientos de seguimiento | 14 - 17 |
| Medidas políticas conexas | 18 - 22 |
| Marco de financiación | 23 - 30 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 31 - 33 |
| Observaciones | 34 - 83 |
| Creación de los puntos críticos | 34 - 66 |
| La creación de puntos críticos fue más lenta de lo previsto y la capacidad actual de acogida es todavía insuficiente | 35 - 47 |
| La ayuda de las agencias de la UE ha sido significativa, pero depende en gran medida de que los Estados miembros faciliten recursos suficientes | 48 - 55 |
| La Comisión desempeñó un papel activo de coordinación | 56 - 64 |
| Existe un seguimiento periódico, pero cabe mejorar la medición de los resultados en los puntos críticos | 65 - 66 |
| Eficacia del enfoque de puntos críticos | 67 - 83 |
| El enfoque de puntos críticos ha mejorado el porcentaje de registro y de toma de impresiones dactilares de los migrantes recién llegados | 68 - 74 |

El funcionamiento de los puntos críticos está afectado por congestiones en los procedimientos de seguimiento 75 - 83

Conclusiones y recomendaciones 84 - 89

Anexo I - Cronología de la respuesta de la UE a la crisis de la migración

Anexo II - El «enfoque de puntos críticos»

Respuestas de la Comisión

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

| | |
|---|---|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| EASO | Oficina Europea de Apoyo al Asilo |
| Europol | Oficina Europea de Policía |
| EURTF | Grupo operativo regional de la Unión Europea |
| FAMI | Fondo de Asilo, Migración e Integración |
| Frontex | Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (desde octubre de 2016: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) |
| FSI | Fondo de Seguridad Interior |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PON | Procedimiento operativo normalizado |
| SECA | Sistema Europeo Común de Asilo |
| SRI | Servicios de recepción e identificación |
| SRSS | Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |

**RESUMEN**

I. La migración a Europa registró un incremento repentino en el número total de llegadas, primero en 2014 y más aún en 2015, cuando más de un millón de personas emprendieron el peligroso viaje a Europa a través del Mediterráneo como migrantes irregulares.

II. En el presente informe, el Tribunal examina una parte crucial de la gestión de la cadena migratoria incluida en la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015: el enfoque de «puntos críticos».

III. Los Estados miembros de la UE son los principales responsables de todos los aspectos del control de fronteras y la tramitación de las solicitudes de asilo, por lo que la Comisión introdujo este nuevo enfoque de «puntos críticos» a fin de ayudar a Grecia e Italia, los Estados miembros situados en primera línea, a afrontar el repentino y drástico incremento de migrantes irregulares que llegaron a sus fronteras exteriores en 2015/16. El enfoque tenía como objetivo proporcionar apoyo operativo a los Estados miembros para garantizar la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes que llegaban a su territorio y canalizarlos a través de los procedimientos de seguimiento pertinentes. En general, el Tribunal constató que el enfoque de puntos críticos ha contribuido a mejorar la gestión de la migración en los dos Estados miembros de primera línea, sujetos a circunstancias muy problemáticas y en continuo cambio, mediante el aumento de la capacidad de acogida, la mejora de los procedimientos de registro y el refuerzo de la coordinación de las acciones de apoyo.

IV. En ambos países, la selección de la ubicación de los puntos críticos tuvo debidamente en cuenta los principales puntos de entrada y la disponibilidad de las estructuras existentes. Sin embargo, su instalación se prolongó más de lo previsto. En Grecia, cuatro de los cinco puntos críticos previstos estaban operativos en marzo de 2016, y el último comenzó a funcionar en junio del mismo año. En Italia, cuatro de los seis puntos críticos previstos eran operativos en marzo de 2016, y dos más se estaban instalando, pero a finales de febrero de 2017 todavía no eran operativos. Pese a la considerable ayuda de la UE, al final de 2016 las instalaciones de acogida existentes en ambos países todavía no eran apropiadas para recibir (Italia) o alojar (Grecia) adecuadamente al número de migrantes que llegaban. Todavía faltaban instalaciones apropiadas para alojar a los menores no acompañados y efectuar sus trámites

de conformidad con las normas internacionales, tanto en los puntos críticos como en el nivel siguiente de acogida.

V. La Comisión y las agencias competentes de la UE apoyaron los esfuerzos de los Estados miembros a través de expertos, recursos financieros y técnicos, asesoría y coordinación. La capacidad de las agencias para prestar tal apoyo estaba y sigue estando supeditada a los recursos ofrecidos por los Estados miembros. Por otra parte, la duración de las intervenciones de los expertos con frecuencia era muy corta, lo que reducía su eficiencia. Estas deficiencias se están subsanando actualmente con los nuevos (o previstos) mandatos de las agencias competentes.

VI. En ambos países, la coordinación del enfoque de puntos críticos fue facilitada por la presencia de personal especializado de la Comisión y las agencias y, a nivel operativo, a través de grupos operativos regionales, aunque el papel de estos últimos en este enfoque aún no está plenamente definido. Los procedimientos operativos normalizados son un elemento esencial para aclarar competencias y armonizar procedimientos, en particular cuando participan numerosos intervinientes de distinto tipo, como sucede en el actual enfoque de puntos críticos. Italia ha establecido procedimientos operativos normalizados para los puntos críticos y los aplica tanto estos como en otros puertos de desembarque que desempeñan la misma función. En Grecia su aprobación aún está pendiente. La coordinación de los distintos puntos críticos todavía está fragmentada y, aunque según las disposiciones previstas, corresponde a las autoridades centrales de los Estados miembros la gestión general de dichos puntos, al menos en Grecia, todavía no han asumido plenamente esta responsabilidad. El seguimiento de los progresos y los problemas registrados en los puntos críticos y los correspondientes informes presentados por la Comisión han sido regulares y extensos, pero cierta información no es compartida entre las distintas partes interesadas y faltan datos sobre algunos indicadores de resultados claves.

VII. Tanto en Grecia como en Italia, el enfoque de puntos críticos garantizó, en 2016, la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de la mayoría de los migrantes y el cotejo de sus datos con las correspondientes bases de datos de seguridad. En este sentido, este enfoque contribuyó a mejorar la gestión de los flujos migratorios. Además, el enfoque de puntos críticos requiere que los migrantes pasen por procedimientos de

seguimiento pertinentes, como una solicitud de asilo nacional, la reubicación, cuando proceda, en otro Estado miembro o el retorno al país de origen (o de tránsito). La ejecución de estos procedimientos de seguimiento a menudo es lenta y tropieza con diversos tipos de obstrucciones, lo que puede repercutir en el funcionamiento de los puntos críticos.

VIII. El Tribunal formula una serie de recomendaciones para que la Comisión ayude a los Estados miembros a mejorar el enfoque de puntos críticos por lo que se refiere a su capacidad, el tratamiento de los menores no acompañados, el envío de expertos y el reparto de funciones y responsabilidades. Asimismo, recomienda a la Comisión que evalúe y continúe desarrollando el enfoque de puntos críticos a fin de optimizar la asistencia de la UE a la gestión de la migración.

## INTRODUCCIÓN

### *Contexto*

1. La inmigración a Europa registró un incremento repentino en el número total de llegadas, primero en 2014 y más aún en 2015, cuando más de un millón de personas cruzaron el Mediterráneo con rumbo a Europa como migrantes irregulares[1]. Estos flujos migratorios en las fronteras exteriores de la UE generalmente consistían en una mezcla de personas en busca de asilo y de inmigrantes económicos. Además, muchos eran niños y menores no acompañados que necesitaban atención y cuidados particulares.

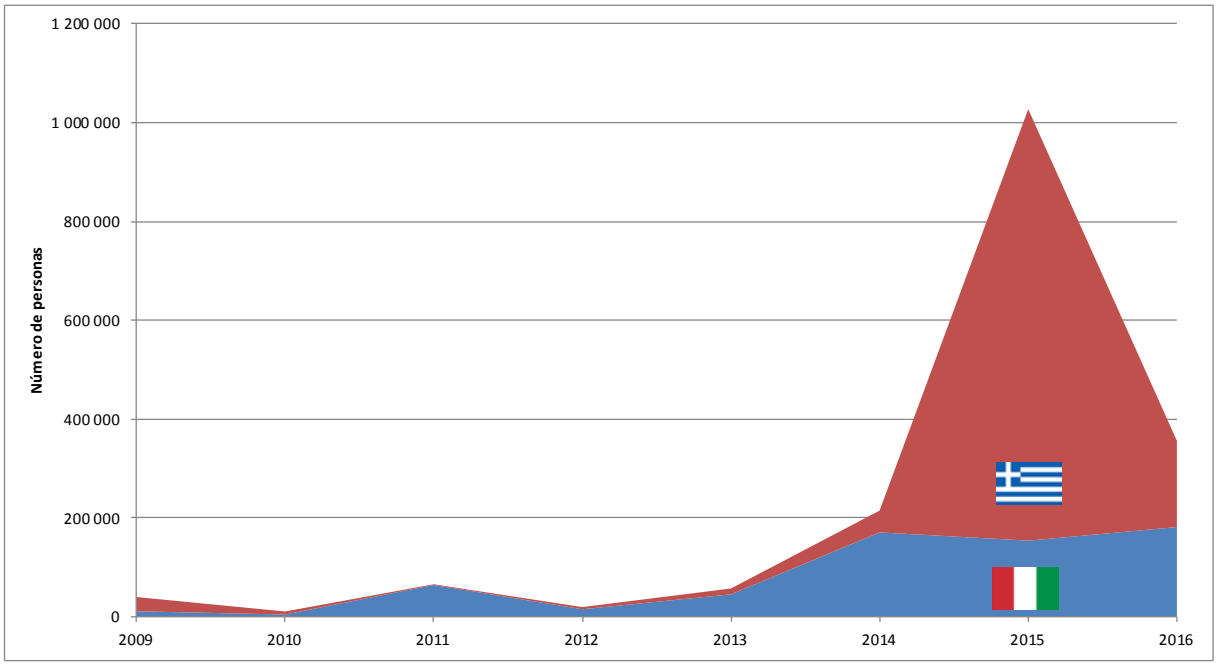
2. Mientras que en 2014 la mayoría de los inmigrantes llegó a través de la ruta del Mediterráneo central (partiendo desde el norte de África hasta Italia) esta tendencia cambió durante 2015, cuando cerca de 850 000 personas tomaron la ruta del Mediterráneo oriental (desde Turquía hasta Grecia, véase la ***ilustración 1***). La crisis prolongada en Siria ha constituido un factor importante en el incremento de las llegadas desde Turquía, como puede observarse en la ***ilustración 2***. La amplia afluencia de migrantes a Grecia descendió significativamente a partir de abril de 2016, mientras que las llegadas a Italia se mantuvieron aproximadamente al nivel del año anterior con un total de llegadas por mar a estos dos países de cerca de 350 000 personas en 2016.

3. El ***anexo I*** presenta la cronología de la respuesta de la UE a la crisis migratoria.

---

[1] Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), no existe una definición universalmente aceptada de lo que se entiende por migraciones irregulares. Desde la perspectiva de los países de destino, se trata de la entrada, estancia o trabajo en un país sin la autorización o documentos necesarios exigidos en los reglamentos sobre inmigración.

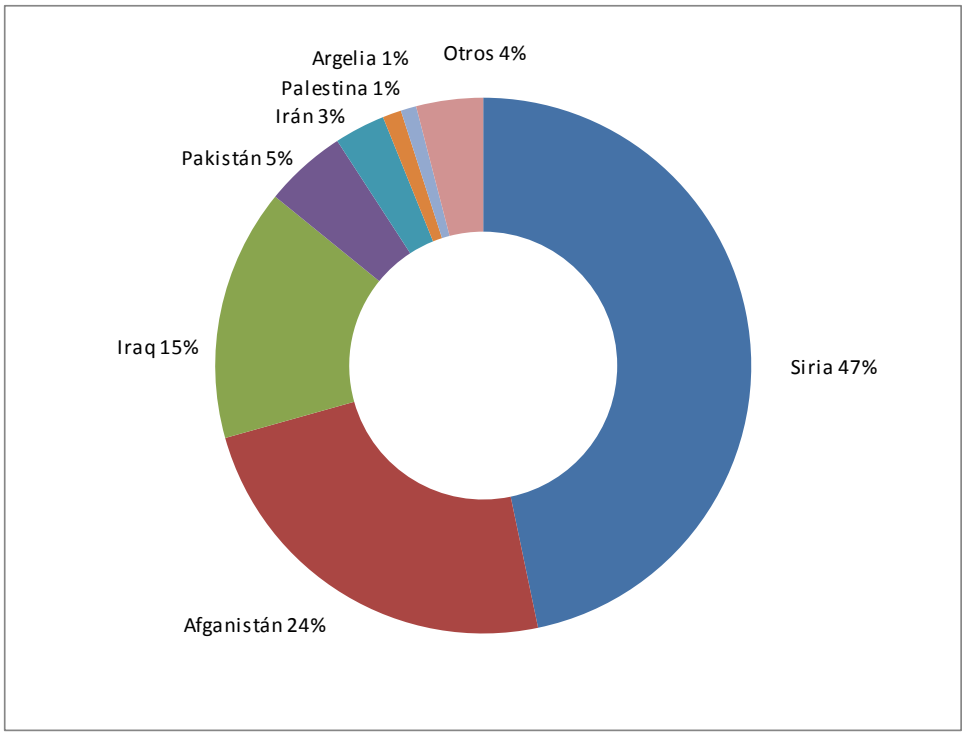
**<u>Ilustración 1</u> - Llegadas irregulares por mar a Grecia e Italia, 2009-2016**



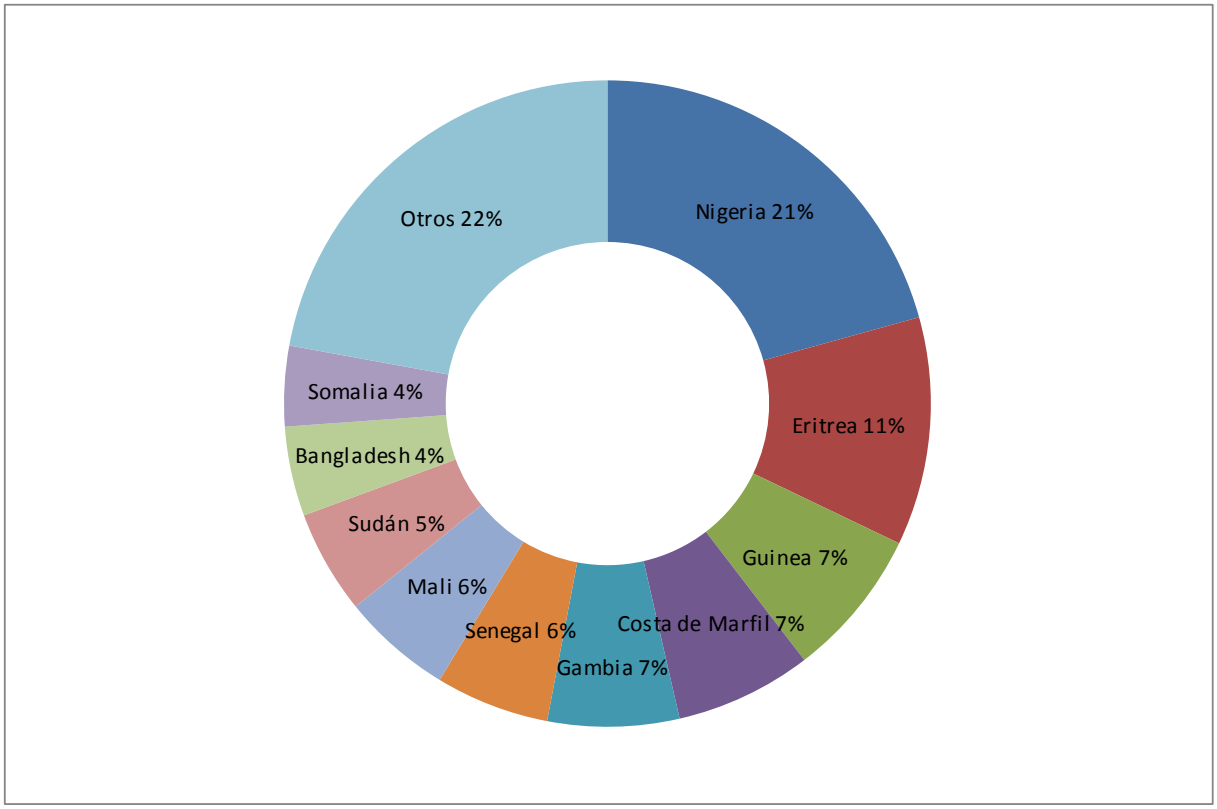

*Fuente*: Frontex.

**<u>Ilustración 2</u> - Principales nacionalidades de los inmigrantes – 2016**

**Grecia**



**Italia**




*Fuente*: Frontex.

***Marco político***

**Sistema Europeo Común de Asilo**

4. El asilo se concede a personas que huyen de la persecución o que corren el riesgo de sufrir graves daños en su propio país y por lo tanto necesitan protección internacional. Se trata de un derecho fundamental y su concesión es una obligación internacional derivada de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados.

5. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se estableció como principal marco jurídico y político de la UE para el asilo. El sistema se ha reforzado y desarrollado desde 1999 y actualmente se encuentra de nuevo en proceso de revisión[2]. Consiste en una serie de

[2] COM(2016)197 final de 6 de abril de 2016 «La reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el refuerzo de las vías legales de entrada en Europa». En esta comunicación, la Comisión presenta opciones para un sistema justo y sostenible para asignar a personas solicitantes de asilo entre

directivas y reglamentos cuyo objetivo principal es fijar unas normas mínimas comunes entre los Estados miembros para el trato de personas que necesitan protección internacional.

6. Uno de sus componentes clave es el Reglamento de Dublín[3], que establece criterios y mecanismos para determinar qué Estado miembro debe encargarse de examinar una solicitud de protección internacional, que en principio es el primer país de entrada.

Esto ha dado lugar a que un número limitado de Estados miembros tengan que ocuparse de la gran mayoría de solicitantes de asilo, lo que somete a presión la capacidad de sus sistemas de asilo. En abril de 2016 la Comisión presentó propuestas para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo[4], entre las que figuraba la introducción de un mecanismo para tratar situaciones de presión desproporcionada en los sistemas de asilo de los Estados miembros.

7. Otro elemento de las actuales normas de Dublín es que los migrantes deberían ser reenviados al primer país de entrada a la UE para que soliciten asilo allí (en lugar de continuar el viaje a su país de preferencia). Sin embargo, estos «traslados del sistema de Dublín» a Grecia desde otros Estados miembros están suspendidos desde 2011, tras dos sentencias del Tribunal de los Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la UE, que señalaron insuficiencias sistémicas en el sistema de asilo de Grecia.

8. Desde entonces, las autoridades griegas han realizado continuos esfuerzos por mejorar su sistema de asilo con la ayuda de la Comisión, la EASO, y otros Estados miembros y organizaciones. Durante 2016, la Comisión presentó varias recomendaciones sobre las medidas que había de adoptar Grecia para contar con un sistema de asilo satisfactorio,

---

los Estados miembros, una mayor armonización de los procedimientos y normas relativos al asilo y un refuerzo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

[3] 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 (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

[4] Véase la nota 2.

creando así las condiciones para la reanudación progresiva de los traslados en virtud del Reglamento de Dublín[5].

**La Agenda Europea de Migración**

9. El gran número de llegadas registrado en 2015 (véase la ***ilustración 3***) creó una presión desproporcionada en las fronteras exteriores de la UE en Grecia e Italia, que hizo necesario el apoyo de la UE a la gestión de sus fronteras y a sus sistemas de asilo. El hecho de que muchos de los migrantes continuaran su viaje hacia otros Estados europeos (por ejemplo por la ruta de los Balcanes occidentales) supuso también una mayor presión para la gestión de las fronteras y los sistemas de recepción y asilo de estos países.

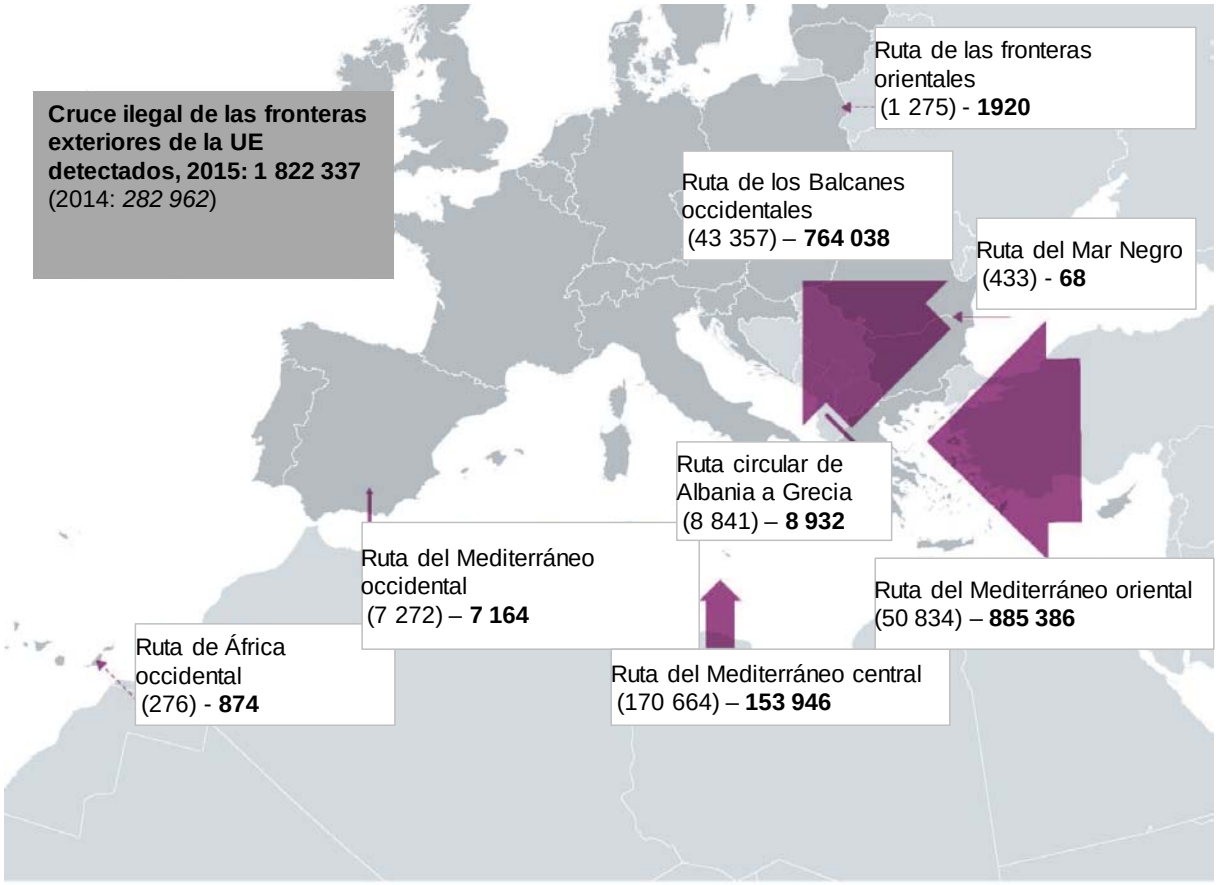
10. En este contexto, la Comisión Europea presentó en mayo de 2015 una Agenda Europea de Migración[6], que exponía un enfoque integrado de la gestión de la migración. La Agenda prevé acciones inmediatas para, por ejemplo, salvar vidas en el mar, combatir las redes de tráfico ilegal y ayudar a los Estados miembros de primera línea a hacer frente al elevado número de llegadas, y otras medidas a más largo plazo, como proteger las fronteras exteriores de Europa, reducir los incentivos a la migración irregular y plantear una nueva política sobre la migración legal.

---

[5] Véase un resumen de estas recomendaciones en la «Recomendación de la Comisión dirigida a los Estados miembros relativa a la reanudación de los traslados a Grecia en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013». C(2016) 8525 final de 8 de diciembre de 2016.

[6] COM(2015) 240 final de 13 de mayo de 2015 «Una Agenda Europea de Migración».

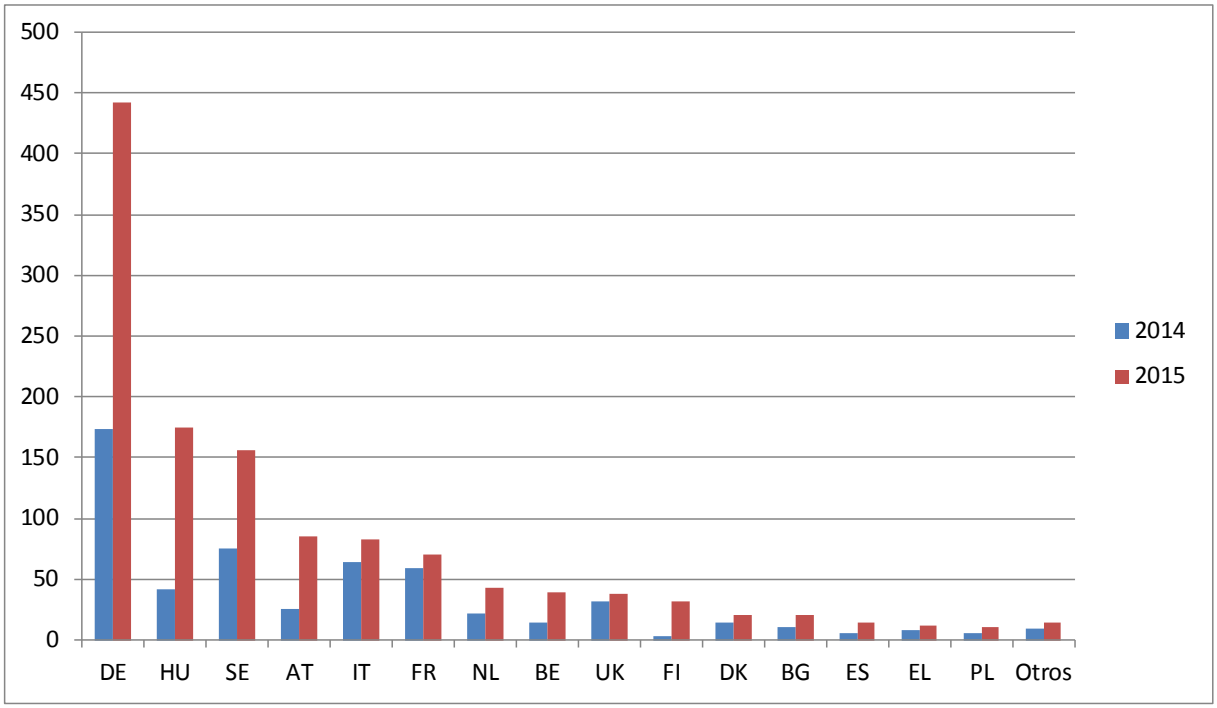
**<u>Ilustración 3</u> - Casos de cruce ilegal de las fronteras exteriores de la UE detectados, 2015 (2014)[1]**




[1] La mayor parte de los inmigrantes registrados en la ruta de los Balcanes occidentales había llegado inicialmente a una de las islas griegas y después había salido de la UE para proseguir su viaje a través de la antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia.

*Fuente*: Frontex, Análisis de riesgos de 2016.

**Ilustración 4 - Número de solicitantes de asilo (no pertenecientes a la UE) en la UE, 2014 y 2015 (miles)**




*Fuente*: Eurostat.

**Enfoque de puntos críticos**

11. Una de las medidas operativas clave propuestas en la Agenda es adoptar un nuevo enfoque de «puntos críticos» para gestionar los grandes flujos de migrantes. Este enfoque se concibió como una respuesta inmediata a una importante crisis migratoria y tuvo que aplicarse en circunstancias muy problemáticas y en continuo cambio. Se definió «punto crítico» como una zona en la frontera exterior de la UE sujeta a una presión migratoria desproporcionada. La mayoría de los migrantes entran en la Unión a través de estos puntos críticos y, según la Comisión, es ahí donde la UE necesita prestar apoyo operativo para garantizar que los migrantes que lleguen sean registrados y canalizados, según proceda, hacia los procedimientos nacionales de seguimiento (véase la ***ilustración 5***).

**<u>Ilustración 5</u> - Mapa con la ubicación de los puntos críticos de Italia y Grecia y sus respectivas capacidades**[1]

[1] En Italia, figuran los seis puntos críticos propuestos inicialmente, dos de los cuales (Augusta y Porto Empedocle) no llegaron a convertirse en puntos críticos.

*Fuente:* Comisión Europea.

12. El enfoque de «puntos críticos» se describe de la manera siguiente: «… la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA), Frontex y Europol trabajarán sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes. Los trabajos de las agencias se complementarán mutuamente. Los solicitantes de asilo serán inmediatamente canalizados a un procedimiento de asilo en el que los equipos de apoyo de la OEAA ayudarán a tramitar lo más rápidamente posible los casos de asilo. Para las personas que no necesitan protección, Frontex ayudará a los Estados miembros coordinando el retorno de los migrantes irregulares. Europol y Eurojust ayudarán al Estado miembro de acogida en sus

investigaciones con vistas al desmantelamiento de las redes de tráfico y trata de seres humanos»[7] (véase el ***recuadro 1***).

13. El marco operativo que rige el enfoque de los puntos críticos se estableció inicialmente en una «nota explicativa» enviada por el comisario Avramopoulos a los ministros de Justicia y de Interior el 15 de julio de 2015[8]. Los principios se reafirmaron en un anexo a la Comunicación de la Comisión, de septiembre de 2015[9]. Según estos principios, el enfoque de puntos críticos tiene por objeto ofrecer un marco operativo para que la Comisión y las agencias puedan concentrar su apoyo en el terreno (a través de los «equipos de apoyo a la gestión de la migración») allí donde más se necesita, coordinar sus intervenciones y cooperar estrechamente con las autoridades del Estado miembro de acogida. Los equipos de apoyo solo pueden trabajar en asociación con el Estado miembro de acogida y bajo su pleno control, ya que corresponde únicamente a las autoridades nacionales crear (con la ayuda de financiación de la UE, si es necesario) las infraestructuras de recepción y registro, y gestionar su buen funcionamiento, y ejecutar los procedimientos de registro y seguimiento pertinentes.

**Recuadro 1 - Función de las agencias**

Las agencias de la UE prestan apoyo específico a los Estados miembros de acogida, según sus mandatos y competencias, enviando equipos de expertos, facilitados por otros Estados miembros.

Frontex

Frontex proporciona cooperación operativa a través de operaciones conjuntas e intervenciones rápidas a petición de los Estados miembros, y destina expertos, incluidos intérpretes, que también actúan como mediadores culturales, para apoyar a los Estados miembros de acogida en la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes a su llegada. Frontex

[7] «Una Agenda Europea de Migración», p. 6.

[8] Nota explicativa disponible en http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf.

[9] COM(2015) 490 final de 23.9.2015 «Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración», en particular el anexo II.

envía asimismo expertos para participar en las entrevistas (voluntarias) a los inmigrantes con el propósito de conocer sus rutas hacia Europa y recabar información sobre las redes y operaciones de traficantes de inmigrantes. En caso necesario, los expertos de Frontex también prestan ayuda previa al retorno y coordinan los vuelos correspondientes de retorno.

EASO

EASO facilita o coordina la provisión de apoyo operativo a los Estados miembros en el marco de su mandato y en el contexto de los planes operativos acordados con estos, mediante el envío de expertos con conocimientos de la legislación vigente sobre inmigración y asilo (y en Italia, si procede, sobre reubicación), y sobre el modo de solicitar protección internacional. Los expertos de EASO ayudan a los Estados miembros de acogida con el registro de los solicitantes de asilo y la preparación de sus expedientes de solicitud (Grecia) o con la identificación de los candidatos a la reubicación y la preparación de los expedientes correspondientes (Italia).

Europol

Europol envía equipos de investigadores para ayudar a las autoridades nacionales a prevenir y desarticular redes de delincuencia organizada que se dedican al tráfico de inmigrantes y otros tipos graves de delincuencia organizada, y a identificar enlaces para las investigaciones antiterroristas. En el contexto de la respuesta de la UE contra el terrorismo, el 10 de marzo de 2016[10], el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de la UE reforzó sus conclusiones del 20 de noviembre de 2015[11] solicitando que Europol, en cooperación con los Estados miembros, desarrollara y aplicara el concepto de «agentes invitados»[12] en los puntos críticos en apoyo del proceso de selección (también denominado controles secundarios de seguridad).

---

[10] Conclusiones del Consejo JAI de 10 de marzo de 2016, publicadas en www.consilium.europa.eu.

[11] Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015, publicadas en www.consilium.europa.eu.

[12] El concepto «agentes invitados» implica que Europol formará a un contingente de investigadores, destinados en comisión de servicio por los Estados miembros, para ser enviados con la misión de reforzar los controles de seguridad en puntos claves de la frontera exterior de la UE.

**Procedimientos de seguimiento**

14. Tras su registro y toma de impresiones dactilares, los nacionales no pertenecientes a la UE que lleguen a esta de manera irregular, deberían ser canalizados a continuación hacia uno de los tres procesos siguientes[13] (véase el diagrama de flujos del «enfoque de puntos críticos» en el ***anexo II***):

- el sistema nacional de asilo del país de llegada (si un migrante solicita asilo y se considera que necesita protección internacional),

- el régimen de reubicación de emergencia (véase el apartado 16), o

- el sistema de retorno (si un migrante no solicita protección internacional o no se considera que la necesite),

15. El sistema de asilo y el sistema de retorno son partes complementarias de una gestión eficaz de los flujos migratorios y se rigen por los reglamentos y directivas europeos existentes, como el Reglamento Eurodac (sobre toma de impresiones dactilares) y el Reglamento de Dublín (véase el apartado 6), la Directiva sobre procedimientos de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva sobre retorno.

16. Por otra parte, el sistema de reubicación es un mecanismo temporal destinado a redistribuir a personas que se encuentren en una situación clara de necesidad de protección internacional y garantizar un reparto justo de las cargas entre los Estados miembros y atenuar la presión en los Estados de primera línea. La Comisión Europea propuso este sistema de reubicación, que actualmente constituye una excepción temporal del mecanismo de Dublín (descrito antes en el apartado 6), como parte de su Agenda de Migración en mayo de 2015. Debido al elevado número de llegadas y a la presión extrema ejercida en los sistemas de asilo de los Estados miembros de primera línea, la Comisión propuso que se activara el sistema de intervención de emergencia previsto en el TFUE[14]. Esta propuesta dio

---

[13] COM (2016) 85 final de 10 de febrero de 2016 «Estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración».

[14] Artículo 78, apartado 3, del TFUE: «Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros

lugar a dos Decisiones del Consejo, que fueron aprobadas en septiembre de 2015[15] y que establecieron un sistema de reubicación temporal con la finalidad de enviar un total de unos 106 000 solicitantes con una clara necesidad de protección internacional desde Grecia e Italia a otros Estados miembros entre septiembre de 2015 y septiembre de 2017. Dichos Estados se encargarían entonces de examinar sus solicitudes de asilo.

17. El enfoque de puntos críticos, centrado en la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes a su llegada, tiene por consiguiente la finalidad de facilitar la aplicación de estos procedimientos de seguimiento, e incluso puede considerarse una condición previa necesaria para que estos funcionen con eficacia.

**Medidas políticas conexas**

18. Aparte de varias medidas a corto plazo propuestas en la Agenda Europea de Migración, como el enfoque de puntos críticos y el mecanismo temporal de reubicación, la Agenda también preveía otras medidas a largo plazo para gestionar mejor la migración, como la mejora de la gestión de las fronteras y la introducción de medidas para abordar las causas profundas de la migración irregular. A continuación se presentan brevemente algunas de las medidas más importantes adoptadas durante el período abarcado por la fiscalización.

Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE:

19. El Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE se activó en la Cumbre de La Valeta sobre Migración, celebrada el 12 de noviembre de 2015 en Malta. Debido a los continuos niveles sin precedentes de migración irregular, se creó el Fondo Fiduciario para

países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo».

[15] Decisiones del Consejo (UE) 2015/1523 de14 de septiembre de 2015 (DO L 239 de 15.9.2015, p. 146) y 2015/1601 de 22 de septiembre de 2015 (DO L 248 de 24.9.2015, p. 80), por las que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Inicialmente, las dos decisiones habían previsto que se debería reubicar a un total de 160 000 personas a partir de Italia, Grecia y Hungría, pero esta cifra se ajustó a 106 000 personas solo a partir de Italia y Grecia. Según estas decisiones, la reubicación solo se aplicaría a inmigrantes cuya nacionalidad reflejara, en los últimos datos de Eurostat, una «tasa de reconocimiento» del 75 % en cuanto a decisiones de concesión de protección internacional.

ayudar a los países más frágiles afectados en la región del Sahel y la zona del lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África. El Fondo Fiduciario tiene por objeto contribuir a abordar las causas más profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular, promoviendo las oportunidades económicas, la igualdad de oportunidades, la seguridad y el desarrollo. El Fondo Fiduciario reúne financiación procedente de distintos instrumentos financieros gestionados por la Comisión en el marco del presupuesto de la UE y el Fondo Europeo de Desarrollo que asciende al 31 de diciembre de 2016 a aproximadamente 2 400 millones de euros, además de fondos adicionales de los Estados miembros y otros donantes por un importe de 152 millones de euros.

Declaración UE-Turquía

20. El 18 de marzo de 2016, los Estados miembros de la UE y Turquía acordaron una serie de medidas para reducir o detener el flujo de migrantes irregulares que cruzaban desde Turquía a las islas griegas[16]. Con arreglo a esta declaración, todos los migrantes que llegaran a las islas griegas continuarían siendo debidamente registrados, y las autoridades de Grecia tramitarían todas las solicitudes individualmente en el punto crítico con arreglo a la Directiva de procedimientos de asilo. Los migrantes que no solicitaran asilo, o cuya solicitud se considerase infundada o inadmisible en el marco de la directiva serían devueltos a Turquía. Por cada sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, se reubicaría en la UE a otro sirio procedente de Turquía. Este hecho ha tenido una incidencia importante en el funcionamiento de los puntos críticos y en la aplicación de este enfoque en Grecia.

Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

21. Con la actual crisis migratoria, ha quedado claro que el espacio Schengen sin fronteras internas solo puede ser sostenible si se protegen de manera efectiva las fronteras exteriores, lo que constituye un interés común y compartido. Así pues, la Agenda Europea de Migración señaló la necesidad de que la gestión de las fronteras exteriores fuera una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la UE. A efectos de seguimiento, la Comisión

[16] La Declaración UE-Turquía: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.

introdujo en diciembre de 2015 un paquete de medidas destinadas a proteger las fronteras de la UE, gestionar la migración con mayor eficacia y mejorar la seguridad interna de la UE.

22. Un elemento clave de este paquete era una propuesta de Reglamento para constituir una nueva agencia, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y combinar los recursos independientes de esta con las autoridades de los Estados miembros encargadas de la gestión de fronteras. El Parlamento Europeo y el Consejo dieron su aprobación a la nueva agencia rápidamente y esta comenzó a funcionar el 6 de octubre de 2016. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas[17] tiene un mandato considerablemente más amplio que el de Frontex, su personal permanente duplicará al de esta organización y podrá recurrir a un grupo de reserva rápido de mil quinientos expertos, con menor dependencia de las contribuciones de los Estados miembros.

***Marco de financiación***

23. La financiación y la ayuda para la instalación y el funcionamiento de los puntos críticos procede de diversas y numerosas fuentes, como la UE, las agencias de la UE, las autoridades nacionales, organizaciones internacionales y ONG.

24. Grecia e Italia acceden a la financiación de la UE, incluida la ayuda al enfoque de puntos críticos (véase la ***ilustración 6***) a través de sus asignaciones respectivas del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y del Fondo de Seguridad Interior (FSI), para el período 2014 a 2020. También pueden acceder a la financiación a través de ayuda de emergencia facilitada en el marco del FAMI y el FSI. En el caso de Grecia, está disponible igualmente el instrumento de ayuda de emergencia (IAE)[18] para responder a la situación humanitaria. Las acciones financiadas a través de las dotaciones nacionales del FAMI y el FSI son cofinanciadas por los Estados miembros de acogida, pero la ayuda de emergencia puede estar financiada al 100 % por el presupuesto de la UE. Los importes desembolsados en el

---

[17] Reglamento (UE) n.º 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de14 de septiembre de 2016, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

[18] Reglamento (UE) n.º 2016/369 del Consejo, de 15 de marzo de 2016, relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión (DO L 70 de 16.3.2016, p. 1).

momento de la fiscalización representan pagos de anticipos a las autoridades griegas e italianas, y a las organizaciones internacionales y agencias de la UE respectivamente.

**Ilustración 6 - Ayuda financiera de la UE (millones de euros)**

| | GRECIA | | ITALIA | |
|---|---|---|---|---|
| **Programas** | **Concedidos** | **Desembolsados** | **Concedidos** | **Desembolsados** |
| **FAMI** | **585** | **247** | **365** | **55** |
| Programas nacionales FAMI 2014-2020 | 295 | 45 | 348 | 44 |
| Ayuda de emergencia FAMI a EM | 126 | 101 | 16 | 10 |
| Ayuda de emergencia FAMI a organismos | 165 | 101 | 1 | 1 |
| **FSI** | **277** | **75** | **291** | **36** |
| Programas nacionales FSI 2014-2020 | 215 | 26 | 245 | 29 |
| Ayuda de emergencia FSI a EM | 52 | 42 | 46 | 7 |
| Ayuda de emergencia FSI a organismos internacionales/agencias UE | 10 | 7 | 0 | 0 |
| **Instrumento de ayuda de emergencia** (contratado) | **192** | **127** | **0** | **0** |
| **Bélgica X** | **1 055** | **448** | **656** | **91** |

*Fuente*: Comisión Europea: Ficha informativa «Ayuda de la UE a Grecia» de 8 de diciembre de 2016, anexo 8 a COM(2015) 510 final de 14 de octubre de 2015 «Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración» actualizado el 4 de diciembre de 2016 e intranet de ECHO Hope, situación a 15 de diciembre de 2016. Cualquier diferencia en el total o subtotales se debe al redondeo.

Grecia

25. Debido a retrasos en la puesta a disposición de los fondos y en el establecimiento de los sistemas de gestión y control necesarios, junto con las limitaciones presupuestarias internas para cofinanciar los gastos de la UE, en 2016 no se habían confirmado gastos de 2015 de las dotaciones nacionales griegas del FAMI/FSI[19]. La Comisión informa de que había adjudicado más de 352 millones de euros de financiación de emergencia (del FAMI y el FSI) desde el

[19] La utilización de los fondos en 2016 será objeto de un informe que las autoridades griegas enviarán a la Comisión antes del 15 de febrero del 2017.

inicio de 2015[20], además de 192 millones de euros de ayuda humanitaria[21] a través de los Fondos EIE. La mayor parte de estos fondos se destinaron a actividades en Grecia continental (donde, en noviembre de 2016, todavía se encontraban presentes unos 45 000 migrantes[22]), mientras que la Comisión estima que se asignaron casi 100 millones de euros para apoyar una amplia variedad de actividades en las islas y en los puntos críticos.

26. Los proyectos adjudicados por la Comisión en el marco de la ayuda de emergencia del FAMI y el FSI facilitan protección y alojamiento, servicios de restauración, atención sanitaria, construcción de redes de abastecimiento de agua y saneamiento, transporte desde los puntos de desembarque a los puntos críticos, mejora de la capacidad de las autoridades griegas para tomar impresiones dactilares y mejora de los sistemas informáticos de la Policía helénica para el proceso de registro. Dado que la mayoría de las decisiones de indemnizaciones de urgencia en el marco del FAMI y del FSI se adoptaron a partir de octubre de 2015 (en general con períodos de aplicación de doce meses), todavía no se disponía de informes sobre la utilización de los fondos, al igual que en el caso de las acciones de los Fondos EIE, cuyas decisiones empezaron a adoptarse en marzo de 2016. A finales de febrero de 2017, la Comisión seguía sin recibir información detallada sobre la utilización de estos fondos.

Italia

27. La situación en Italia es algo diferente de la de Grecia. En el momento de la fiscalización, el gasto notificado a la Comisión[23] de los programas nacionales de Italia ascendía a 1,6 millones de euros de fondos del FAMI (pero no en beneficio de los puntos críticos) y cero del FSI hasta mediados de octubre de 2015. La información relativa a los fondos

---

[20] Ficha informativa de la Comisión Europea, Gestión de la crisis de los refugiados, Ayuda financiera de la UE a Grecia, actualizada el 8 de diciembre de 2016.

[21] Intranet ECHO Hope, situación a 15 de diciembre de 2016.

[22] COM(2016) 720 final de 9 de noviembre de 2016, «Séptimo informe sobre reubicación y reasentamiento».

[23] Cuentas presentadas el 15 de febrero de 2016 relativas a los pagos efectuados hasta el 15 de octubre de 2016.

desembolsados y los proyectos seleccionados y contratados hasta mediados de octubre de 2016 debía estar disponible en marzo de 2017.

28. Por lo que se refiere al capítulo de ayuda de emergencia del FAMI y el FSI, hasta finales de 2016 se concedió a Italia un importe de 62,8 millones de euros. En el momento de la fiscalización todavía no había disponible ningún informe de la utilización de estos fondos de emergencia para los puntos críticos.

Financiación indirecta a través de agencias de la UE

29. Con respecto a las contribuciones financieras a través de las dos principales agencias de la UE intervinientes (Frontex y EASO), Frontex asignó inicialmente 20 millones de euros de su presupuesto de 2016 a gastos destinados a los puntos críticos[24], pero entretanto (hasta el final de noviembre de 2016) ya ha comprometido casi 35 millones de euros para este fin. La financiación de la UE concedida a EASO en 2016 ha aumentado, pasando de unos 19,4 millones de euros a 63,5 millones de euros (incluidos 26 millones de FAMI/FSI) a fin de sufragar su ayuda al enfoque de puntos críticos y al sistema de reubicación[25].

30. Europol recibió una subvención de ayuda de emergencia del FSI de 1,5 millones de euros en 2016 a fin de desplegar expertos (agentes invitados) en los puntos críticos para llevar a cabo controles de seguridad secundarios.

## ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

31. El Tribunal evaluó la aplicación del enfoque de puntos críticos en Italia y Grecia durante el período comprendido entre el momento en que se anunció por primera vez en la Agenda de Migración en mayo de 2015 y el final del verano de 2016. Concretamente, el Tribunal planteó dos preguntas principales:

- ¿Estaban los puntos críticos necesarios bien situados, se instalaron en el momento oportuno y disponían de capacidad suficiente para hacer frente a las necesidades y

[24] Información facilitada por Frontex.

[25] Información facilitada por EASO.

prestar servicios de apoyo adecuados con los mecanismos de coordinación necesarios y unos procedimientos de supervisión adecuados?

- ¿Resultó eficaz el enfoque de puntos críticos para gestionar el flujo de inmigrantes y permitió la plena identificación, registro y toma de impresiones dactilares de los migrantes y su canalización oportuna en el tiempo hacia los procesos de seguimiento (asilo, reubicación, retorno)?

32. El Tribunal se centró en el apoyo prestado por la propia Comisión, Frontex, EASO y Europol, y excluyó el papel específico de Eurojust, puesto que su participación en los puntos críticos era más indirecta y no tenía presencia en los mismos. El Tribunal tampoco examinó la tramitación de las solicitudes de asilo, ni los procedimientos de reubicación o de retorno. Aunque el enfoque de puntos críticos propiamente dicho no abarca la aplicación de estos procedimientos, ambos están claramente interrelacionados, ya que un enfoque eficaz es condición previa necesaria para un seguimiento satisfactorio, de la misma manera que la formación de estrangulamientos en estos procedimientos de seguimiento puede afectar a la idoneidad de los puntos críticos. Teniendo en cuenta esta interrelación, el Tribunal se referirá a los problemas de aplicación de estos procedimientos de seguimiento observados durante la fiscalización.

33. El trabajo de auditoría del Tribunal consistió en un examen de la documentación disponible y en entrevistas con el personal de la Comisión Europea y de las agencias[26], representantes de las autoridades nacionales de Italia y Grecia, organizaciones internacionales[27] y organizaciones no gubernamentales (ONG)[28]. También se llevaron a cabo visitas de control a varios puntos críticos (Pozzano y Trapani en Italia, y Lesbos, Quíos y Leros en Grecia) y a grupos operativos regionales en ambos países. El Tribunal tuvo en cuenta el hecho de que la reciente situación de crisis y los cambios frecuentes en las circunstancias en

---

[26] EASO, Frontex y Europol.

[27] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Comité Internacional de la Cruz Roja.

[28] Amnistía Internacional, Save the Children y Terre des Hommes.

el ámbito de la gestión de la migración han creado un entorno difícil e inestable para la labor de la Comisión, las agencias y los Estados miembros.

**OBSERVACIONES**

***Creación de los puntos críticos***

34. El Tribunal examinó si los puntos críticos se habían creado a tiempo, si su número, ubicación y capacidad eran idóneos para responder a las necesidades reales, si se prestaban servicios de apoyo adecuados, si se había establecido la coordinación necesaria y si los procedimientos de seguimiento eran apropiados.

**La creación de puntos críticos fue más lenta de lo previsto y la capacidad actual de acogida es todavía insuficiente**

35. De conformidad con la Decisión del Consejo concebida para ayudar a Italia y a Grecia a responder mejor a una situación de emergencia (véase el apartado 16), el 16 de septiembre de 2015 ambos países tenían que presentar sendas hojas de ruta a la Comisión con medidas adecuadas de asilo, primera acogida y retorno que reforzaran la capacidad, la calidad y la eficiencia de sus sistemas en estos ámbitos.

Grecia

36. En la hoja de ruta presentada a la Comisión, Grecia identificó cinco puntos críticos que debían instalarse antes del final de 2015 en los principales puntos de entrada de entonces: Lesbos, Quíos, Samos, Leros y Kos (véase la ***ilustración 5***). La Comisión, al formular sus comentarios sobre la hoja de ruta, no cuestionó las ubicaciones de los puntos críticos previstas, puesto que consideraba este aspecto una competencia nacional. Los datos de llegadas mostraban que estas islas eran efectivamente los principales puntos de entrada de los migrantes al territorio griego en aquel momento.

37. Los puntos críticos de Moria en Lesbos y Vathi en Samos se construyeron sobre estructuras más pequeñas ya existentes. En las demás islas se crearon instalaciones provisionales de acogida hacia el final de 2015, y las autoridades griegas realizaron considerables esfuerzos a comienzos de 2016 para construir los puntos críticos actualmente existentes, de modo que cuatro de los cinco puntos previstos fueron haciéndose

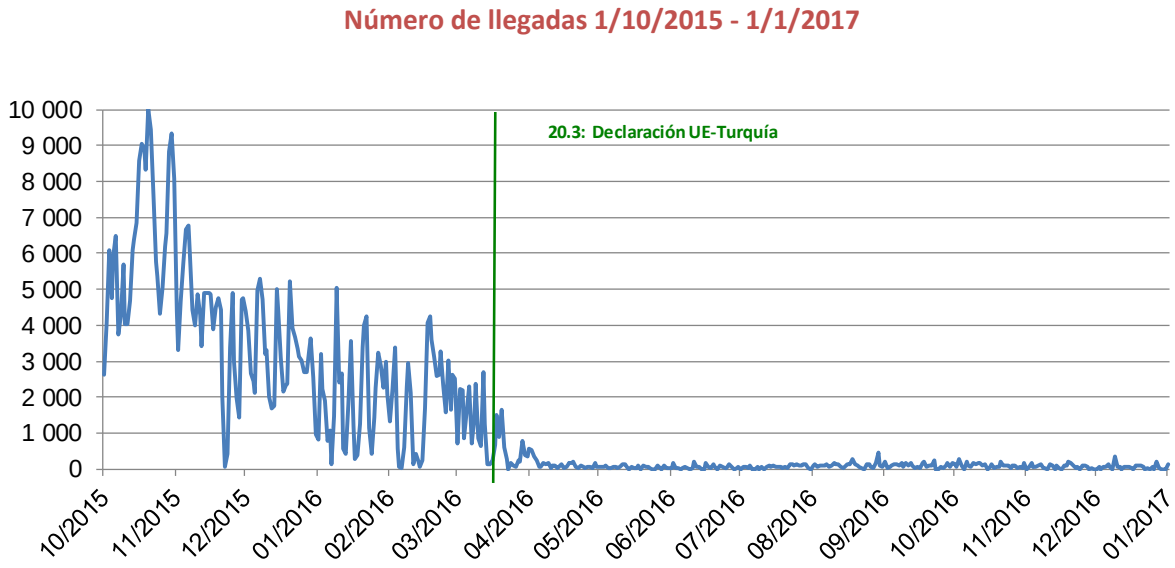
gradualmente más operativos en el período comprendido entre enero y marzo de 2016. Todo ello se realizó más tarde de lo previsto y, por consiguiente, la identificación y el registro de todos los migrantes que llegaron hasta marzo de 2016 no estaban plenamente garantizados.

38. En junio de 2016, la Comisión evaluó los cinco puntos críticos de Grecia como plenamente operativos, con una capacidad de acogida a un total de 7 450 personas[29]. No obstante, esta capacidad no era suficiente para acoger al número de inmigrantes llegados en 2016 debido al cambio en las circunstancias. Las nuevas llegadas descendieron considerablemente tras el cierre de la ruta de los Balcanes occidentales y la Declaración UE-Turquía (véase la ***ilustración 7***) a aproximadamente 50 al día durante mayo-junio (frente a una media diaria de unas 2 000 en enero-febrero). A partir de julio de 2016 volvieron a aumentar, hasta más de 100 al día al final de agosto. Incluso con muchas menos llegadas que antes, globalmente el número de migrantes que llega a los puntos críticos es mayor que el de los que salen. Tras la visita del Tribunal en julio de 2016, la población migrante en las islas aumentó, pasando de 8 502 personas a comienzos de julio a 12 515 a principios de septiembre y a 16 250 a principios de noviembre[30].

[29] COM(2016) 416 final de 28 de noviembre de 2016, «Cuarto informe sobre reubicación y reasentamiento».

[30] Las fuentes del número de migrantes presentes en las islas son: ACNUR, la Policía helénica, la Comisión Europea y el Séptimo informe sobre reubicación y reasentamiento.

**<u>Ilustración 7</u> - Llegadas por mar a las islas griegas**




*Fuente:* Comisión Europea.

39. Anteriormente, los migrantes que llegaban a los puntos críticos eran transferidos después de unos días al continente, una vez completados la identificación, el registro y la toma de impresiones digitales iniciales. Esta situación cambió tras la Declaración UE-Turquía. Los recién llegados ya no estaban autorizados a salir hacia el continente, sino que tenían que presentar su solicitud de asilo en el punto crítico. La naturaleza de la estancia de los migrantes en dichos puntos pasó de ser unos días de tránsito a un período mucho más largo (meses).

40. Así pues los puntos críticos, en particular los de Lesbos, Quíos y Samos, se encuentran masificados puesto que llegan más migrantes a las islas griegas que los que salen de ellas[31]. Las condiciones materiales en los campamentos (calidad de la comida, escasez de mantas y falta de intimidad, insuficiente acceso a la atención médica y escasez de agua) han sido

[31] Como reconoció la Comisión en su tercer informe sobre los progresos realizados en su aplicación de la Declaración UE-Turquía, el constante flujo de llegadas y la lentitud de los retornos ejercen una creciente presión en las capacidades de acogida de las islas. En consecuencia, los puntos críticos griegos tienen cada vez más superpoblación, lo que genera dificultades y en ocasiones situaciones de peligro.

criticadas por ONG como Amnistía Internacional[32], Human Rights Watch[33] y Save the Children[34]. Las viviendas para refugiados (edificios de tipo contenedor estandarizados) están masificadas hasta el punto de que muchos migrantes han construido refugios provisionales alrededor de los puntos críticos (véase el ***recuadro 2***).

**Recuadro 2 - Problemas en los puntos críticos de las islas griegas**

En Quíos, los inmigrantes habían huido del campamento principal (debido en parte a los problemas de seguridad causados por los enfrentamientos en los puntos críticos) y dormían a la intemperie en el puerto principal de la ciudad de Quíos y en sus alrededores, donde la seguridad era escasa y apenas acceso a servicios básicos. En Leros, la masificación era menor en el momento de la visita del Tribunal a principios de julio, pero días más tarde se produjeron disturbios y varios edificios sufrieron daños. En Lesbos, el campamento de Moria fue gravemente dañado por incendios durante los disturbios producidos en septiembre. Las tres islas afrontan problemas para albergar y acomodar puntos críticos en su territorio desde el punto de vista de las infraestructuras, los servicios de apoyo, o bien de la oposición de los residentes locales y los operadores turísticos.

41. Los alojamientos a menudo no disponían de separación entre hombres solteros y otras categorías, como mujeres solteras, familias o menores. El número de menores no acompañados se estima en unos 2 500 (septiembre de 2016[35]), y el país carece de capacidad suficiente en instalaciones específicas para alojarlos de conformidad con las normas internacionales[36], por lo que muchos menores no acompañados llevan largos períodos

[32] Amnistía Internacional, Grecia: Refugiados retenidos en condiciones precarias entre la precipitación para aplicar el acuerdo entre la UE y Turquía, 7 de abril de 2016, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/.

[33] Human Rights Watch, Greece: Refugee «Hotspots' Unsafe, Unsanitary, (Grecia: «puntos críticos» de refugiados inseguros e insalubres) 19 de mayo de 2016, https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary.

[34] Save the Children, Grecia, 20 de septiembre de 2016, https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos.

[35] COM(2016) 636 final of 28.9.2016 «Sexto informe sobre reubicación y reasentamiento».

[36] Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Sus principios básicos también están contemplados en varios componentes del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

retenidos en los puntos críticos en condiciones inapropiadas[37], pese a que la normativa dispone que se les conceda prioridad[38] (véase el ***recuadro 3***).

**Recuadro 3 - Condiciones de recepción de menores no acompañados**

En el punto crítico de Moria (Lesbos), durante la visita del Tribunal se constató que menores no acompañados (en aquel momento, unos noventa) se encontraban retenidos en condiciones restrictivas en el campamento, separados de los adultos. La mayoría de ellos llevaban más de tres meses allí tras la Declaración UE-Turquía. Según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, a mediados de julio, menores no acompañadas seguían siendo alojadas con menores no acompañados durante más de dos semanas, con la única medida de seguridad de poder cerrar la puerta del dormitorio con llave durante la noche. Otros sesenta menores no acompañados fueron acomodados en refugios abiertos fuera del campamento en Mitilene.

En el momento de la visita del TCE a Leros, los treinta y nueve menores no acompañados no estaban separados de los adultos, sino que permanecían retenidos con ellos en el centro de Lepida. Anteriormente, se habían alojado en una instalación abierta (PIKPA) junto con otros grupos vulnerables pero, según los agentes del Servicio de acogida e identificación griego (SIF), habían sido trasladados desde allí por el anterior responsable del SIF por su propia seguridad. En Lepida, sin la protección adecuada específica para niños, estaban limitados, y su bienestar, amenazado por este trato. En Quíos, los menores no acompañados también estaban alojados con los adultos.

42. El personal de las agencias también estaba expuesto a protestas violentas y agresiones; fue necesario evacuar a personal de la UE y de otras organizaciones, y algunas instalaciones de los puntos críticos fueron destruidas o dañadas.

43. La seguridad y la protección, ámbitos de la competencia de los Estados miembros, no se evaluaron adecuadamente en la fase de planificación. En un principio no se elaboraron planes de seguridad, y los campamentos no disponían de salidas de emergencia. El tema de la seguridad se debatió en una serie de reuniones de coordinación, en las que la Comisión y

---

[37] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), nota semanal sobre el envío temporal de expertos en derechos fundamentales del FRA a Grecia - Semana 18 al 22 de julio de 2016 - Viena, 25 de julio de 2016.

[38] Artículo 31, apartado 7, letra b) de la Directiva sobre los procedimientos de asilo.

las agencias de la UE, de acuerdo con las autoridades griegas, desarrollaron un plan de seguridad y procedimientos de emergencia.

Italia

44. Italia también presentó una hoja de ruta en septiembre de 2015 con medidas sobre el asilo, la primera acogida y el retorno, a fin de reforzar sus sistemas en estos ámbitos. La hoja de ruta preveía un total de seis puntos críticos que debían estar instalados y en funcionamiento al final de 2015, con una capacidad global de 2 500 plazas. En sus observaciones sobre estas previsiones, la Comisión consideró que la ubicación de los puntos críticos previstos inicialmente, basada en la disponibilidad de las estructuras existentes, era competencia de las autoridades nacionales. Sin embargo, el plan no tuvo en cuenta el tiempo necesario para adaptar estas estructuras o sus procedimientos de funcionamiento, ni todas las ubicaciones propuestas se adaptaban a los modelos de desembarque.

45. Al final de 2015, solo dos de los seis puntos críticos previstos (véase la ***ilustración 5***) eran operativos (Lampedusa y Pozzallo), y otros dos entraron en funcionamiento en los primeros meses de 2016 (Trapani y Taranto). En julio de 2016 (cuando tuvo lugar la visita de control), la capacidad total de los cuatro puntos críticos era de 1 600 plazas, claramente insuficiente para atender picos periódicos de 2 000 llegadas o más diarias. Según datos de las autoridades italianas, durante los siete primeros meses de 2016, alrededor del 70 % de los migrantes seguían desembarcando fuera de los puntos críticos existentes, lo que aumentaba el riesgo de que los registros fueran incompletos.

46. En junio de 2016, a fin de remediar esta situación, las autoridades italianas anunciaron la creación de dos puntos críticos adicionales (en sustitución de dos que se habían suprimido) que todavía no eran operativos al final de febrero de 2017. Asimismo, desde enero de 2016, las autoridades italianas y la Comisión están debatiendo una nueva estrategia basada en el enfoque de puntos críticos, pero sin instalaciones de alojamiento físico, la cual todavía se encuentra en fase de ejecución. La finalidad de este planteamiento es mejorar otros puertos de desembarque que permitan aplicar los procedimientos operativos normalizados desarrollados para el enfoque de puntos críticos. Al mismo tiempo, sin embargo, el informe

de situación de noviembre de la Comisión[39], instaba acertadamente a Italia a proceder igualmente a la apertura de dos puntos críticos adicionales que ya se habían anunciado.

47. Un importante motivo de preocupación para Italia es el creciente número de menores no acompañados que llegaron en 2016, y que ascendía a más de 20 000 a finales de septiembre del mismo año[40]. Puesto que escasean las instalaciones específicas para menores en las regiones de llegada, estos permanecen demasiado tiempo en los puntos críticos, que no están adaptados a sus necesidades concretas.

**La ayuda de las agencias de la UE ha sido significativa, pero depende en gran medida de que los Estados miembros faciliten recursos suficientes**

48. La prestación de servicios de apoyo por la Comisión y las agencias está basada en solicitudes de las autoridades italianas y griegas. Ambos países expusieron en sus hojas de ruta sus necesidades de ayuda en relación con los puntos críticos. Esta consiste principalmente en expertos de los Estados miembros, enviados a través de Frontex y EASO, para asistir con la identificación, determinación de la nacionalidad, toma de impresiones dactilares y actividades de información. Frontex también ayuda con los retornos mientras que EASO proporciona información sobre reubicación, la tramitación de las solicitudes de reubicación en Italia, y ayuda al registro y a la evaluación de solicitudes de asilo en Grecia. Ambas agencias proporcionan además mediadores culturales. Europol efectúa controles de seguridad secundarios de casos detectados a raíz de actividades emprendidas por las autoridades del Estado miembro de acogida o notificadas a dichas autoridades por las agencias de la UE u otras organizaciones presentes.

49. Los informes de las agencias muestran que se han enviado muchos menos expertos de los realmente necesarios debido al hecho de que las agencias dependen de la cooperación con los Estados miembros, que envían expertos en respuesta a sus peticiones. Además, ni las agencias ni los Estados miembros esperaban o preveían el incremento de las necesidades en

---

[39] COM(2016) 720 final.

[40] COM(2016) 636 final de 28 de noviembre de 2016, «Sexto informe sobre reubicación y reasentamiento».

2015 y 2016. En general, según Frontex, las ofertas recibidas de los Estados miembros satisfacían aproximadamente el 65 % de sus peticiones de ayuda directa para actividades en los puntos críticos, mientras que en el caso de la EASO, el resultado fue, por término medio, incluso menor (alrededor del 57 %). Los Estados miembros, a su vez, solo disponen de un número limitado de personal, y algunos de ellos también debían responder a un elevado número de solicitudes de asilo, especialmente en la segunda mitad de 2015.

50. Dado que los expertos normalmente solo son enviados por un período limitado (a veces seis semanas, o incluso menos) las agencias necesitan hacer nuevas peticiones continuamente a fin de sustituir a los expertos que han finalizado su misión. Obviamente, esta rotación frecuente implica una pérdida significativa de eficiencia, ya que los expertos recién llegados necesitan cierto tiempo para adaptarse y familiarizarse con la situación específica. Todas las partes interesadas entrevistadas durante las visitas de control insistieron en la necesidad de que se enviaran expertos durante períodos más prolongados.

Grecia

51. En Grecia, la necesidad del apoyo de Frontex en las zonas de identificación y registro ha disminuido debido al descenso de las llegadas a raíz de la Declaración UE-Turquía. En cambio, la necesidad de ayuda de EASO ha aumentado desde entonces, puesto que la mayoría de los inmigrantes que fueron trasladados al territorio continental en marzo de 2016 han solicitado asilo, al igual que la mayor parte de los migrantes que llegan a las islas.

52. Los informes de situación de la Comisión de septiembre[41] y noviembre de 2016[42] continúan instando a los Estados miembros a incrementar su apoyo a EASO con el envío de expertos, ya que el número de ellos enviado a Grecia sigue siendo insuficiente para hacer frente al incremento de las solicitudes de asilo que necesitan tramitarse. Por ejemplo, en septiembre de 2016, se estimó que se necesitaban cien personas para trabajar en casos de

[41] COM(2016) 636 final.

[42] COM(2016) 720 final.

asilo (por ejemplo, entrevistadores) en los puntos críticos, pero al final del mes, EASO solo había enviado cuarenta y una[43].

53. Desde marzo de 2016 se ha enviado personal de Europol para efectuar controles de seguridad secundarios en casos sospechosos detectados por la Policía helénica durante los procedimientos de registro y control. El objetivo de estos controles es identificar movimientos de presuntos terroristas y desarticular redes de delincuencia organizada que participen en el tráfico ilícito de migrantes. Según los informes de situación de la Comisión[44], Europol había enviado a nueve agentes a cinco islas en julio de 2016, conforme al plan operativo acordado con la Policía helénica en junio de 2016. En septiembre del mismo año, según Europol, se envió el primer equipo de diez agentes invitados a Grecia. En octubre de 2016, un nuevo contingente de dieciséis agentes invitados de otros Estados miembros fue destinado a los cinco puntos críticos griegos para realizar controles de seguridad de segunda línea en las bases de datos de Europol.

Italia

54. En general, las autoridades italianas consideraron satisfactorio el apoyo de las agencias, en particular desde que la situación mejoró a partir de mayo, cuando algunos expertos que inicialmente iban a ser destinados a Grecia pudieron ser enviados a Italia. No obstante, la Comisión considera que la respuesta de los Estados miembros a las solicitudes de EASO de envío de expertos a Italia son insuficientes para hacer frente al elevado número de personas que cumplían las condiciones para su reubicación. A finales de septiembre de 2016, e habían enviado treinta y tres expertos en asilo (y treinta y cinco mediadores culturales), aunque en el plan acordado con las autoridades italianas se habían previsto setenta y cuatro expertos[45].

55. En septiembre de 2016, Italia convino en que Europol participara sobre el terreno en los controles de seguridad secundarios, conforme a lo solicitado por el Consejo. Europol ha

---

[43] COM(2016) 634 final de 28 de septiembre de 2016 «Tercer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía».

[44] Comisión Europea, informe de situación de 28 de julio de 2016.

[45] COM(2016) 636 final.

hecho aportaciones a un plan operativo y estaba preparando el envío de agentes invitados. En octubre de 2016, Italia también solicitó el apoyo de Europol para realizar controles de seguridad adicionales relacionados con la reubicación[46].

**La Comisión desempeñó un papel activo de coordinación**

56. En el enfoque de puntos críticos participa una multitud de operadores en distintos niveles, lo que significa que las actividades de la Comisión, las agencias de la UE, las autoridades nacionales a nivel central y local, las organizaciones internacionales (ACNUR y la OIM) y las ONG necesitan estar bien coordinadas para garantizar que dichos puntos funcionan correctamente.

57. La coordinación tiene lugar a nivel europeo, nacional, operativo y de los puntos críticos, y en ambos países se ha facilitado con la presencia de personal específico de la Comisión y de las Agencias.

Grecia

58. En Grecia, la coordinación central tiene lugar en una reunión interinstitucional, que abarca a todas las distintas autoridades nacionales, la Comisión, las agencias de la UE y las principales organizaciones internacionales. La Comisión presta su apoyo a través de un nuevo servicio, creado en 2015, el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales, y de personal de otros departamentos. El director general del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales preside la reunión interinstitucional, que se celebra cada dos semanas en Atenas.

59. Un motivo de preocupación compartido por todas las partes entrevistadas durante la visita de control a Grecia ha sido la falta de procedimientos operativos normalizados para los puntos críticos. Aunque la hoja de ruta de este país[47] señaló dichos procedimientos como objetivo clave para todos los centros de recepción, nunca se adoptaron. A comienzos de 2016, el Gobierno griego había estado preparando los procedimientos operativos

[46] Información facilitada por Europol.

[47] Hoja de ruta sobre reubicación y puntos críticos, Grecia, 29 de septiembre de 2015, p. 6 y 15.

normalizados y la Comisión formuló comentarios sobre su proyecto de documento, pero la Declaración UE-Turquía cambió radicalmente el funcionamiento de los puntos críticos. Paralelamente, Grecia aprobó nueva legislación, transformando el servicio de primera acogida en el servicio de acogida e identificación y asignando a este nuevas tareas. Este cambio también interrumpió el desarrollo de los procedimientos operativos normalizados, que necesitaban ser revisados. En el momento de la visita del Tribunal, Grecia no había finalizado la revisión del proyecto de procedimientos operativos normalizados, pese a las reiteradas peticiones de la Comisión al respecto.

60. La coordinación a nivel operativo se gestiona a través del Grupo operativo regional de la Unión Europea[48], basado en el puerto ateniense de El Pireo. Esta plataforma fue concebida para permitir a las agencias reunirse periódicamente y facilitar la coordinación general y el intercambio de información entre los distintos intervinientes, de conformidad con sus mandatos respectivos. La Comisión Europea también participa en las reuniones y las preside. Sin embargo, el papel del grupo operativo en el enfoque de puntos críticos no está definido muy claramente y las autoridades nacionales no participan en las reuniones del grupo.

61. En los puntos críticos, las autoridades centrales se ocupan de la gestión general, pero todavía tienen que asumir plenamente esta función. Por ejemplo, no había una persona o autoridad designada específicamente para encargarse de forma permanente de la gestión general de la estructura y las operaciones. El servicio de acogida e identificación estaba formalmente encargado de gestionar los puntos críticos, pero sus efectivos sobre el terreno en el momento de la visita del Tribunal eran muy limitados, por lo que no podía tener una presencia constante. En la práctica, no todas las partes interesadas sabían con certeza quién era la autoridad competente en los centros para tomar decisiones.

---

[48] Véase COM(2015) 490 final del 23 de septiembre de 2015 «Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración», anexo II, que indica: «En cada Estado miembro de acogida hay una oficina central conjunta con representantes de las tres agencias (el grupo operativo regional de la Unión Europea – EURTF). Esta oficina coordina la labor de los equipos de apoyo en los puntos críticos y garantiza una estrecha cooperación con las autoridades nacionales del Estado miembro de acogida».

Italia

62. En Italia, las autoridades nacionales se habían responsabilizado firmemente del enfoque de puntos críticos y la correspondiente gestión de la migración. La aplicación de este enfoque en Italia corresponde a un equipo específico perteneciente al Ministerio del Interior (Servicio de libertad civil e inmigración). La Comisión presta apoyo a nivel central a través de un pequeño equipo en Roma. En este nivel, un grupo de trabajo dirigido por el Ministerio de Interior italiano y en el que participaban todas las partes interesadas principales (las autoridades italianas, la Comisión, Frontex, Europol, EASO, ACNUR y OIM) redactó unos procedimientos operativos normalizados, que fueron oficialmente aprobados y comunicados a los intervinientes correspondientes el 17 de mayo de 2016. Los procedimientos ofrecen orientaciones operativas para las actividades realizadas en los puntos críticos con el objetivo de crear un flujo de trabajo estandarizado y eficiente. Su aprobación, tras varios meses de consulta, está considerada por todos los intervinientes como un paso positivo importante para la estructuración del enfoque de puntos críticos en Italia.

63. La coordinación operativa es competencia del Grupo operativo regional de la Unión Europea, basado en Catania (Sicilia), en el que también participan varias autoridades nacionales de Italia junto con las agencias de la UE y la Comisión.

64. En los puntos críticos, las autoridades locales (Prefetture) se encargan de la coordinación y la gestión general de la estructura de cada punto crítico, pero no tienen una presencia permanente en estos, a diferencia de los dos principales intervinientes presentes: la Policía estatal (Questura) y la entidad gestora de la estructura (a menudo una ONG), cada una en sus respectivos ámbitos de competencia. En la práctica, como han señalado varios intervinientes, esto se percibe como una ausencia de «punto central» claramente definido en cada punto crítico.

**Existe un seguimiento periódico, pero cabe mejorar la medición de los resultados en los puntos críticos**

65. Tras la Agenda Europea de Migración, la Comisión Europea ha informado exhaustivamente de la crisis de los refugiados en general y, en particular, debate la aplicación del enfoque de puntos críticos en sus informes sobre reubicación y

reasentamiento[49]. Dichos informes vienen publicándose mensualmente desde marzo de 2016, e incluyen una sección sobre la aplicación de las hojas de ruta en Grecia e Italia, que está estrechamente vinculada al enfoque de puntos críticos. Su objetivo es presentar un estado de la situación cuantitativo y cualitativo actualizado que resuma los progresos realizados y los desafíos planteados, y formular recomendaciones de la Comisión Europea a las demás partes interesadas. Otros informes separados sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía también presentan observaciones sobre la situación en los puntos críticos[50]. Por último, completa el marco informativo consolidado una serie de informes especiales o comunicaciones específicas[51] y fichas informativas.

[49] El informe sobre reubicación y reasentamiento está basado en la obligación en virtud del artículo 12 de las Decisiones del Consejo 2015/1523 y 2015/1601 de informar dos veces al año sobre la aplicación de dichas Decisiones y de la hoja de ruta.

[50] Véase COM(2016) 634 final, que contiene comentarios sobre aspectos como el número de llegadas a las islas griegas, la masificación de los puntos críticos, la falta de un coordinador permanente griego para los puntos críticos y la necesidad de adoptar procedimientos operativos normalizados.

[51] COM(2016) 220 final de 12 de abril de 2016 «Evaluación del Plan de acción de Grecia para subsanar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de la frontera exterior de 2015».

66. Las comunicaciones periódicas de la Comisión sobre el enfoque de puntos críticos contribuyen a crear un marco informativo transparente y abierto sobre su aplicación. El aspecto cualitativo de la información (desafíos encontrados, recomendaciones, etc.) muestra la voluntad de la Comisión Europea de supervisar e informar sobre los progresos realizados[52]. No obstante, el Tribunal ha observado lo siguiente:

- pese a que la Comisión insta continuamente a las autoridades italianas a incrementar el número de puntos críticos[53], no se ha efectuado ningún análisis de costes y beneficios para comparar la apertura de nuevas ubicaciones para puntos críticos con el plan actual de aplicar sistemáticamente este enfoque en todos los puertos de desembarque sin instalaciones de alojamiento;

- los puntos críticos llevan actualmente más de un año en funcionamiento, pero todavía no se ha creado ningún marco de supervisión de los resultados en cada punto crítico para supervisar la eficiencia de las operaciones y el uso de los recursos (por ejemplo, de personal y equipamiento), identificar y subsanar una potencial capacidad no utilizada o puntos de congestión, y facilitar la identificación de buenas prácticas, el intercambio de experiencias adquiridas y los cambios que sean necesarios;

- pese a los intentos de la Comisión de consolidar datos de las autoridades nacionales y de las agencias de la UE, algunos de ellos no se comparten, como el tiempo que pasan los migrantes en los puntos críticos esperando registrar y completar sus solicitudes de asilo (Grecia), y algunos datos clave no se tienen en cuenta o no se publican, como el número total de migrantes identificados y registrados en los puntos críticos o que

---

[52] Aunque la Comisión no oculta los problemas o la falta de progresos, cuando se observan, a veces se muestra demasiado optimista: por ejemplo, en su COM(2016) 636 final, considera que sigue siendo válido un objetivo mensual de 6 000 reubicaciones. Inicialmente, la Comisión había calculado este objetivo como necesario en su primer informe sobre reubicación de 16 de marzo de 2016 (COM(2016) 165 final), pero puesto que en el primer año de ejecución de las decisiones de reubicación ni siquiera se había podido alcanzar la cifra de 6 000 personas, sería necesario un objetivo mensual bastante superior a 8 000 para conseguir el compromiso total de 106 000 reubicaciones para septiembre de 2017. Incluso teniendo en cuenta el reciente y modesto incremento en el ritmo de reubicación, este objetivo global parece bastante inalcanzable.

[53] Véase, por ejemplo, COM(2016) 636 final.

reciben una orden de retorno, o el número de personas que efectivamente hayan regresado (Italia).

***Eficacia del enfoque de puntos críticos***

67. El Tribunal examinó si el enfoque de puntos críticos había permitido la plena identificación, registro y toma de impresiones dactilares de los migrantes, y si garantizaba su oportuna canalización hacia los procesos de seguimiento pertinentes (asilo, reubicación o retorno).

**El enfoque de puntos críticos ha mejorado el porcentaje de registro y de toma de impresiones dactilares de los migrantes recién llegados**

68. El objetivo esencial del enfoque de los puntos críticos era contribuir a mejorar la gestión de las fronteras garantizando la identificación, la toma de impresiones dactilares y el registro correcto de todos los migrantes recién llegados. Esto constituye asimismo una condición previa para canalizar correctamente a los migrantes hacia el procedimiento de asilo nacional, el régimen de reubicación de emergencia o el procedimiento de retorno.

69. Durante la identificación, se determinan los datos personales de los migrantes y su nacionalidad (control) y se identifican los casos vulnerables para concederles un trato prioritario. A continuación, durante el registro se toman impresiones dactilares de conformidad con lo dispuesto en el reglamento Eurodac y se almacenan en la base de datos de huellas dactilares de la UE, Eurodac. Los migrantes son fotografiados, sus datos se registran y se cotejan con las bases de datos europeas e internacionales pertinentes, se verifica la autenticidad de sus documentos (si los tienen) y la policía efectúa controles de seguridad.

70. La policía aplica estos procedimientos iniciales con el apoyo de Frontex mediante una serie de acciones consecutivas en la zona de trabajo del punto crítico[54]. En esta fase o en otra posterior, los migrantes pueden expresar su deseo de solicitar asilo (véase también el diagrama de flujos del enfoque de puntos críticos en el ***anexo II***).

[54] En Italia, también en los puertos de desembarque fuera de los puntos críticos.

71. En Grecia, en el momento de la visita del Tribunal en julio de 2016, la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes se hacía en los tres primeros días siguientes a su llegada[55] a las islas. Según los datos de la Comisión, desde marzo de 2016 en los puntos críticos griegos se han podido llevar a cabo estas tareas correctamente prácticamente para todos los inmigrantes. Esto constituye una mejora sustancial en comparación con la tasa de registro del 8 % de septiembre de 2015[56] (en enero de 2016 esta ya era del 78 %). Esta tarea se ha hecho más fácil de gestionar desde la Declaración UE-Turquía, ya que el número de inmigrantes ha descendido de manera significativa en comparación con las cifras de 2015.

72. En Italia, el número de llegadas en 2016 se mantuvo similar al de 2014 y 2015. En cuanto al registro completo de los inmigrantes, en Italia solo llegan a los puntos críticos (y se registran en ellos)[57] alrededor de un tercio, mientras que la mayoría desembarca en otros puertos. Según la última información facilitada por las autoridades italianas[58], el porcentaje de registro y toma de impresiones dactilares ha mejorado significativamente, pasando de alrededor del 60 % en la primera mitad de 2015 hasta una media del 97 % en todo 2016. Esto refleja el impacto positivo de la aplicación del enfoque de los puntos críticos no solo en los cuatro puntos sino, durante 2016, también en otros quince puertos de desembarque (véanse asimismo los apartados 45 y 46), reduciendo así el riesgo de que algunos migrantes

---

55 De conformidad con el artículo 14 del Reglamento Eurodac n.º 603/2013 (DO L 180 de 29.6.2013, p. 1), cada Estado miembro tomará sin demora las impresiones dactilares de los nacionales de terceros países que tengan, como mínimo, catorce años de edad y que hayan sido interceptados con ocasión del cruce irregular de fronteras de dicho Estado miembro. El Estado miembro de que se trate transmitirá lo antes posible, y a más tardar antes de que transcurran setenta y dos horas desde la fecha de interceptación, al Sistema Central l las impresiones dactilares y otros datos obtenidos de dicha persona

56 COM(2016) 85 final.

57 A 29 de julio de 2016, el 29,7 % de los migrantes llegaron a un punto crítico (*fuente*: Ministerio del Interior italiano). Sin embargo, algunos migrantes que habían desembarcado fuera de los puntos críticos fueron transferidos y registrados a continuación en uno de ellos. En general, la proporción de migrantes que transitaron por los puntos críticos al menos durante una parte de su proceso de identificación o registro fue superior al 29,7 % (se estima que alrededor del 40 % a 30 de junio de 2016, pero no se dispone de datos exactos).

58 Ministerio del Interior «*Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016*», 11.01.2017.

entren en el país sin registrarse y sin que se les tomen las impresiones dactilares debidamente. Todas las partes interesadas entrevistadas por el Tribunal coincidieron en que el enfoque de puntos críticos había desempeñado un importante papel en la mejora de la situación en Italia, no solo por haber proporcionado unas infraestructuras apropiadas, sino también por establecer procedimientos de actuación y ejercer una influencia positiva en las prácticas en general.

73. Por otra parte, durante el registro, el enfoque de puntos críticos exige que los datos personales y las impresiones dactilares de todos los migrantes irregulares se inscriban y se cotejen con varias bases de datos de seguridad nacionales, europeas e internacionales, según lo previsto en las normas del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). No obstante, los controles de seguridad que había que realizar estaban limitados por el marco jurídico vigente y por la concepción de los sistemas. Hasta septiembre de 2016, según el antiguo mandato de Frontex, los agentes invitados de esta agencia solo podían acceder a las bases de datos de seguridad europea y de verificación de documentos[59] si el país anfitrión les daba su autorización. En Grecia solo pudieron contribuir a esta parte del trabajo a través de mecanismos de trabajo informales desarrollados con la policía local.

74. En este sentido, el nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas permite a los equipos de dicha Guardia el acceso a las bases de datos correspondientes[60]. Sin embargo, el problema de la interoperabilidad de las bases de datos de seguridad (falta de un sistema de punto de entrada único que permitiría la consulta de múltiples bases de datos con una búsqueda) constituye un desafío para los controles de seguridad automáticos que no puede subsanarse a corto plazo[61].

---

[59] COM(2016) 85 final: «Los controles cotejando las bases de datos de Interpol y las europeas, en particular el Sistema de Información de Schengen, también deben ser sistemáticos y estar abiertos a los agentes invitados de Frontex».

[60] Artículo 40, apartado 8, del Reglamento (UE) n.º 2016/1624.

[61] COM(2016) 85 final, anexo 3 – Italia - Informe sobre el Estado de Ejecución: «La interconexión entre las distintas bases de datos sigue siendo limitada. En concreto, no hay ninguna conexión automática y directa entre el proceso de registro (Foglio Notizie) por un lado, y el SIS y las bases de datos de Europol e Interpol, por otro. Esta conexión debería establecerse con carácter prioritario a fin de permitir controles sistemáticos.

**El funcionamiento de los puntos críticos está afectado por congestiones en los procedimientos de seguimiento**

75. El enfoque de puntos críticos y el proceso subsiguiente están muy interrelacionados. Para garantizar la canalización de los migrantes hacia el procedimiento de asilo y su posterior reubicación o retorno en su caso, es necesario que los procedimientos siguientes al registro se completen en un tiempo razonable. Los migrantes también deberían recibir información adecuada sobre los distintos procedimientos.

Grecia

76. Ante la alternativa de retorno inmediato, prácticamente todos los recién llegados solicitan protección internacional. Debido al escaso número de solicitudes de asilo en Grecia antes de marzo de 2016, el servicio de asilo griego solo disponía de personal limitado, por lo que necesitaba un urgente aumento de su dotación para afrontar el repentino incremento de las solicitudes. Sin embargo, este aumento de efectivos no se había previsto antes de la entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía, y el proceso consiguiente de contratación y formación de nuevo personal llevó un tiempo que afectó a la capacidad del servicio de asilo griego para manejar las solicitudes de asilo. El personal del servicio de asilo griego se estaba reforzando en agosto de 2016 con la contratación temporal de 124 personas, financiadas a través de una subvención de asistencia de emergencia del FAMI firmada con EASO[62].

77. La situación en septiembre de 2016[63] era que la mayoría de los migrantes que llegaron después del 20 de marzo todavía no habían tenido la oportunidad de presentar una solicitud de asilo[64]. La priorización de las solicitudes de ciertas nacionalidades sobre otras[65] y la falta

---

[62] Información proporcionada por la Comisión Europea.

[63] Según datos obtenidos de la Comisión, en septiembre de 2016, alrededor de un tercio de los migrantes presentes en las islas en ese momento habían tenido la oportunidad de presentar efectivamente su solicitud de asilo, y solo se había entrevistado a un 20 %.

[64] De conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva del Procedimiento de Asilo, «los Estados miembros garantizarán que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible».

[65] Como se constató durante las entrevistas sobre el terreno y en las actas de las reuniones del comité director sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía.

de información clara a los migrantes sobre los procedimientos y tiempos de espera han contribuido a crear una mayor tensión en los campamentos.

78. Además, desde marzo de 2016, los migrantes recién llegados ya no pueden optar por la reubicación. Esto se debe a una decisión del servicio de asilo griego y coincide con los planteamientos defendidos por los Estados miembros en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, que implicaban que la reubicación debería orientarse a los migrantes situados en el continente que llegaron antes del 20 de marzo. En ninguna de las dos decisiones del Consejo sobre reubicación existe una base jurídica clara que sostenga este planteamiento.

79. Además, como ha observado la Comisión[66], el ritmo de los retornos en el marco de la Declaración UE-Turquía ha sido lento, lo que ha contribuido a su vez a la masificación de los puntos críticos. Puesto que todos los recién llegados solicitan asilo, solo pueden optar por el retorno una vez que se les haya denegado el asilo y que hayan agotado la posibilidad de recurso. Hasta ahora, en el período comprendido desde el final de marzo hasta el inicio de septiembre de 2016, 748 migrantes han regresado desde las islas griegas a Turquía frente a un total de unas 17 000 llegadas[67].

Italia

80. En Italia, el sistema de puntos críticos funciona de la manera prevista en el sentido de que, además de haber registrado y tomado impresiones dactilares al 97 % de los migrantes (véase el apartado 72), se les brinda la oportunidad de expresar su deseo de solicitar asilo. Además, los candidatos potenciales que reúnen las condiciones para ser reubicados ya son identificados durante el proceso de registro en los puntos críticos y a continuación son transferidos a centros de acogida específicos.

81. El principal problema inicial para el sistema de reubicación al comienzo de la aplicación del sistema de puntos críticos era encontrar candidatos admisibles interesados en participar. Ahora que los migrantes reciben más información sobre la reubicación, se han identificado

[66] COM(2016) 349 final y COM(2016) 634 final.

[67] COM (2016) 792 final de 8 de diciembre de 2016 «Cuarto informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía».

más candidatos en el marco del sistema mejor estructurado de puntos críticos, y la principal causa de congestión es la falta de compromisos de acogida por parte de los Estados miembros. A 27 de septiembre de 2016, un año después de la adopción de las Decisiones del Consejo sobre reubicación y a la mitad del período de aplicación de dos años, solo se había reubicado a 1 196 personas desde Italia -sin incluir a ningún menor no acompañado- y los Estados miembros habían ofrecido a Italia 3 809 compromisos formales[68] (frente a un compromiso global de reubicar a 34 953 personas desde Italia establecido en las Decisiones del Consejo).

82. Otro tipo de congestión está causado por el bajo índice de ejecución de las decisiones de retorno que, según los datos recibidos de las autoridades italianas, sigue siendo inferior al 20 %[69]. Entre las dificultades estructurales para la ejecución de los retornos, según señalan y describen las autoridades italianas en la hoja de ruta, se encuentran la capacidad limitada de los centros de identificación y expulsión y una falta de cooperación por parte de los países de origen ante la readmisión.

83. En vista del constante nivel elevado de llegadas de migrantes (más de 150 000 llegadas anuales desde 2014), junto con las congestiones existentes derivadas del limitado flujo de salidas de migrantes hacia la reubicación y el retorno, es posible que surja un problema de capacidad en las instalaciones de alojamiento italianas en general para los solicitantes de asilo en un futuro próximo.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

84. Los Estados miembros de la UE son los principales responsables de todos los aspectos del control de fronteras y la tramitación de las solicitudes de asilo, por lo que la Comisión

---

[68] COM(2016) 636 final. La diferencia entre el número de compromisos formales (ofertas de los Estados miembros) y de personas realmente reubicadas se explica en parte por el tiempo necesario para tramitar las solicitudes de reubicación y en parte por otros factores señalados por la Comisión en sus sucesivos informes sobre reubicación y reasentamiento, como rechazos injustificados de los Estados miembros, obstáculos relativos a los controles de seguridad y la necesidad de mejorar la capacidad de tramitación en Italia.

[69] Fuente: Ministerio del Interior. Estos datos se refieren a 2015 y a los primeros siete meses de 2016.

introdujo este nuevo enfoque de «puntos críticos» a fin de ayudar a Grecia e Italia, los Estados miembros situados en primera línea, a afrontar el repentino y drástico incremento de migrantes irregulares que llegaron a sus fronteras exteriores en 2015/16. El enfoque tenía como objetivo proporcionar apoyo operativo a los Estados miembros para garantizar la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes que llegaban a su territorio y canalizarlos a través de los procedimientos de seguimiento pertinentes. En general, el Tribunal constató que el enfoque de puntos críticos ha contribuido a mejorar la gestión de la migración en los dos Estados miembros de primera línea, sujetos a unas circunstancias muy problemáticas y en continuo cambio, mediante el aumento de su capacidad de acogida, la mejora de los procedimientos de registro y el refuerzo de la coordinación de las acciones de apoyo.

85. En ambos países, la selección de la ubicación de los puntos críticos tuvo debidamente en cuenta los principales puntos de entrada y la disponibilidad de las estructuras existentes. Sin embargo, su instalación se prolongó más de lo previsto. En Grecia, cuatro de los cinco puntos críticos previstos estaban operativos en marzo de 2016, y el último comenzó a funcionar a mediados de junio del mismo año. En Italia, cuatro de los seis puntos críticos previstos eran operativos en marzo de 2016, y dos más se estaban instalando, pero todavía a finales de febrero de 2017 todavía no eran operativos. Pese a la considerable ayuda de la UE, al final de 2016 las instalaciones de acogida existentes en ambos países todavía no eran apropiadas para recibir (Italia) o alojar (Grecia) adecuadamente al número de migrantes que llegaban. Todavía faltaban instalaciones apropiadas para alojar a los menores no acompañados y efectuar sus trámites conforme a las normas internacionales, tanto en los puntos críticos como en el nivel siguiente de acogida (véanse los apartados 36 a 47).

86. La Comisión y las agencias competentes de la UE apoyaron los esfuerzos de los Estados miembros de primera línea a través de expertos, recursos financieros y técnicos, asesoría y coordinación. La capacidad de las agencias para prestar tal apoyo estaba y sigue estando supeditada a los recursos ofrecidos por los demás Estados miembros. Por otra parte, la duración de las intervenciones de los expertos con frecuencia era muy corta, lo que reducía su eficiencia. Estas deficiencias se están subsanando actualmente con los nuevos (o previstos) mandatos de las agencias competentes (véanse los apartados 48 a 55).

87. En ambos países, la coordinación del enfoque de puntos críticos fue facilitada por la presencia de personal especializado de la Comisión y las agencias y, a nivel operativo, a través de grupos operativos regionales, aunque el papel de estos últimos en este enfoque aún no está plenamente definido. Los procedimientos operativos normalizados son un elemento esencial para aclarar competencias y armonizar procedimientos, en particular cuando participan numerosos intervinientes de distinto tipo, como sucede en el actual enfoque de puntos críticos. Italia ha establecido procedimientos operativos normalizados para los puntos críticos y los aplica tanto estos como en otros puertos de desembarque que desempeñan la misma función. En Grecia su aprobación aún está pendiente. La coordinación de los distintos puntos críticos todavía está fragmentada y, aunque según las disposiciones previstas, corresponde a las autoridades centrales de los Estados miembros la gestión general de dichos puntos, al menos en Grecia, todavía no han asumido plenamente esta responsabilidad. El seguimiento y la presentación de informes por la Comisión sobre los progresos y los problemas registrados en los puntos críticos han sido regulares y extensos, pero cierta información no es compartida entre las distintas partes interesadas y faltan datos sobre algunos indicadores de resultados claves (véanse los apartados 56 a 66).

88. Tanto en Grecia como en Italia, el enfoque de puntos críticos garantizó, en 2016, la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de la mayoría de los migrantes y la comprobación de sus datos con las correspondientes bases de datos de seguridad. En este sentido, este sistema contribuyó a mejorar la gestión de los flujos migratorios (véanse los apartados 68 a 74). Además, el enfoque de puntos críticos requiere que los migrantes pasen por los procedimientos de seguimiento pertinentes, como una solicitud de asilo nacional, la reubicación, cuando proceda, en otro Estado miembro o el retorno al país de origen (o de tránsito). La ejecución de estos procedimientos de seguimiento a menudo es lenta y sufre varias congestiones, lo que puede repercutir en el funcionamiento de las zonas donde se encuentran los puntos críticos (véanse los apartados 76 a 83).

89. Sobre la base de estas conclusiones, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones: Teniendo en cuenta la continua crisis migratoria que afecta a las fronteras exteriores de la UE, las recomendaciones 1 a 4 se refieren a cuestiones que deberían tratarse urgentemente y cuanto antes.

**Recomendación 1 - Capacidad de los puntos críticos**

- La Comisión, junto con las agencias competentes, debería prestar más apoyo a Grecia para subsanar la falta de capacidad de los puntos críticos mediante:

- la mejora de las instalaciones de alojamiento en las islas donde están situados los puntos críticos;

- la aceleración de la tramitación de las solicitudes de asilo (con el apoyo de EASO), facilitando información clara a los migrantes sobre cómo y cuándo se tramitarán sus solicitudes;

- la aplicación de los procedimientos de retorno cuando corresponda (con el apoyo de Frontex).

- La Comisión, junto con las agencias competentes, debería apoyar más los esfuerzos de Italia para aumentar el número de puntos críticos, según lo previsto inicialmente, y adoptar más medidas para ampliar el sistema de puntos críticos a fin de abarcar también los desembarcos fuera de las ubicaciones determinadas para los puntos críticos.

**Recomendación 2 - Menores no acompañados**

- La Comisión, junto con las agencias y organizaciones internacionales competentes, debería asistir a las autoridades, tanto en Grecia como en Italia, a tomar todas las medidas posibles para garantizar que los menores no acompañados que lleguen como migrantes sean tratados de conformidad con las normas internacionales, con el refugio adecuado, la protección, el acceso prioritario a los procedimientos de asilo y la posible consideración de reubicación.

- La Comisión debería insistir en la designación de un agente de protección de menores para cada punto crítico o centro de acogida.

- La Comisión y las agencias competentes deberían ayudar más a las autoridades competentes con la provisión de formación y asesoría jurídica y continuar supervisando la situación e informar de las acciones emprendidas y los progresos realizados.

**Recomendación 3 - Envío de expertos**

- La Comisión y las agencias deberían continuar solicitando a todos los Estados miembros que les proporcionen más expertos para responder mejor a las necesidades.
- El envío de expertos por los Estados miembros debería tener una duración suficiente y acorde con los perfiles solicitados para que la ayuda facilitada por Frontex, EASO y Europol a Grecia e Italia sea lo bastante eficiente y eficaz.

**Recomendación 4 - Funciones y responsabilidades en el sistema de puntos críticos**

- La Comisión, junto con las agencias y las autoridades nacionales, debería exponer con mayor claridad el papel, la estructura y las responsabilidades del Grupo operativo regional de la Unión Europea en el enfoque de puntos críticos.
- La Comisión y las agencias deberían continuar insistiendo en el nombramiento por Italia y Grecia de una única persona a cargo de la gestión y el funcionamiento general de cada zona en que se sitúe un punto crítico de manera más permanente y en el establecimiento de procedimientos operativos normalizados en Grecia.

| **Recomendación 5 - Evaluación del sistema de puntos críticos** |
| --- |
| • La Comisión y las agencias deberían evaluar, antes del final de 2017, la creación y aplicación del sistema de puntos críticos hasta la fecha y proponer sugerencias de desarrollo, que incluyan un modelo de ayuda normalizado aplicable a futuros movimientos migratorios a gran escala, la definición de distintas funciones y responsabilidades, los requisitos mínimos en cuanto a infraestructuras y recursos humanos, los tipos de ayuda que se pueden prestar y procedimientos operativos normalizados.<br><br>• Este análisis debería evaluar también la necesidad de introducir aclaraciones adicionales del marco jurídico para el enfoque de puntos críticos como parte de la gestión de las fronteras exteriores de la UE. |

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 21 de marzo de 2017.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne

*Presidente*

***Anexo I***

# Cronología de la respuesta de la UE a la crisis de la migración

**ABRIL**

| 2015 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 |
| 27 | 28 | 29 | 30 | | | |

Más de mil personas ahogadas en el Mediterráneo, en dos incidentes separados

**MAYO**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 |

La Comisión presenta la Agenda Europea de Migración

La Comisión presenta el primer paquete de propuestas (entre ellas, la reubicación de 40 000 personas)

La Comisión presenta el segundo paquete de propuestas (entre ellas, la reubicación de 120 000 personas)

**SEPTIEMBRE**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | | | | |

Decisión (EU) 2015/1523 del Consejo, por la que se establece un mecanismo de reubicación temporal y excepcional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros, aplicable a 40 000 personas con una necesidad manifiesta de

Decisión (EU) 2015/1601 del Consejo, por la que se establece un mecanismo de reubicación temporal y excepcional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros, aplicable a 120 000 personas con una necesidad manifiesta de

Comunicación de la Comisión: Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de Migración

Presentación de la Hoja de ruta sobre reubicación y puntos críticos de Grecia y Hoja de ruta italiana

**OCTUBRE**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | |

Comunicación de la Comisión: Gestión de la crisis de los refugiados: Estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración

**DICIEMBRE**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |

Comunicación de la Comisión: Informes de situación sobre la aplicación de los puntos críticos en Grecia (en el momento, solo uno todavía no funciona plenamente en Lesbos) e Italia (Lampedusa en el momento es el único punto

**FEBRERO**

| 2016 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 |
| 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 |
| 29 | | | | | | |

Comunicación de la Comisión: Estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración
(Anexo 2 - Grecia: Punto crítico de Lesbos operativo, trabajos en curso en los demás); Anexo 3 - Italia: Puntos críticos de Lampedusa y Pozzallo operativos)

**MARZO**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |

Comunicación de la Comisión: Primer informe sobre reubicación y reasentamiento (Grecia: cuatro puntos críticos operativos, Italia: cuatro puntos críticos operativos)
Declaración UE-Turquía

**ABRIL**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | |

Comunicación de la Comisión: Segundo informe de reubicación y reasentamiento
Comunicación de la Comisión: Primer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía

**MAYO**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 1 |
| 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
| 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 |

Comunicación de la Comisión: Tercer informe de reubicación y reasentamiento

**JUNIO**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 |
| 27 | 28 | 29 | 30 | | | |

Comunicación de la Comisión: Cuarto informe de reubicación y reasentamiento (los cinco puntos críticos de Grecia operativos)
Comunicación de la Comisión: Segundo informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía

**JULIO**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 |

Comunicación de la Comisión: Quinto informe sobre reubicación y reasentamiento

**SEPTIEMBRE**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | | |

Reglamento (CE) nº 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.
Comunicación de la Comisión: Sexto informe sobre reubicación y reasentamiento
Comunicación de la Comisión: Tercer informe sobre los avances registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía

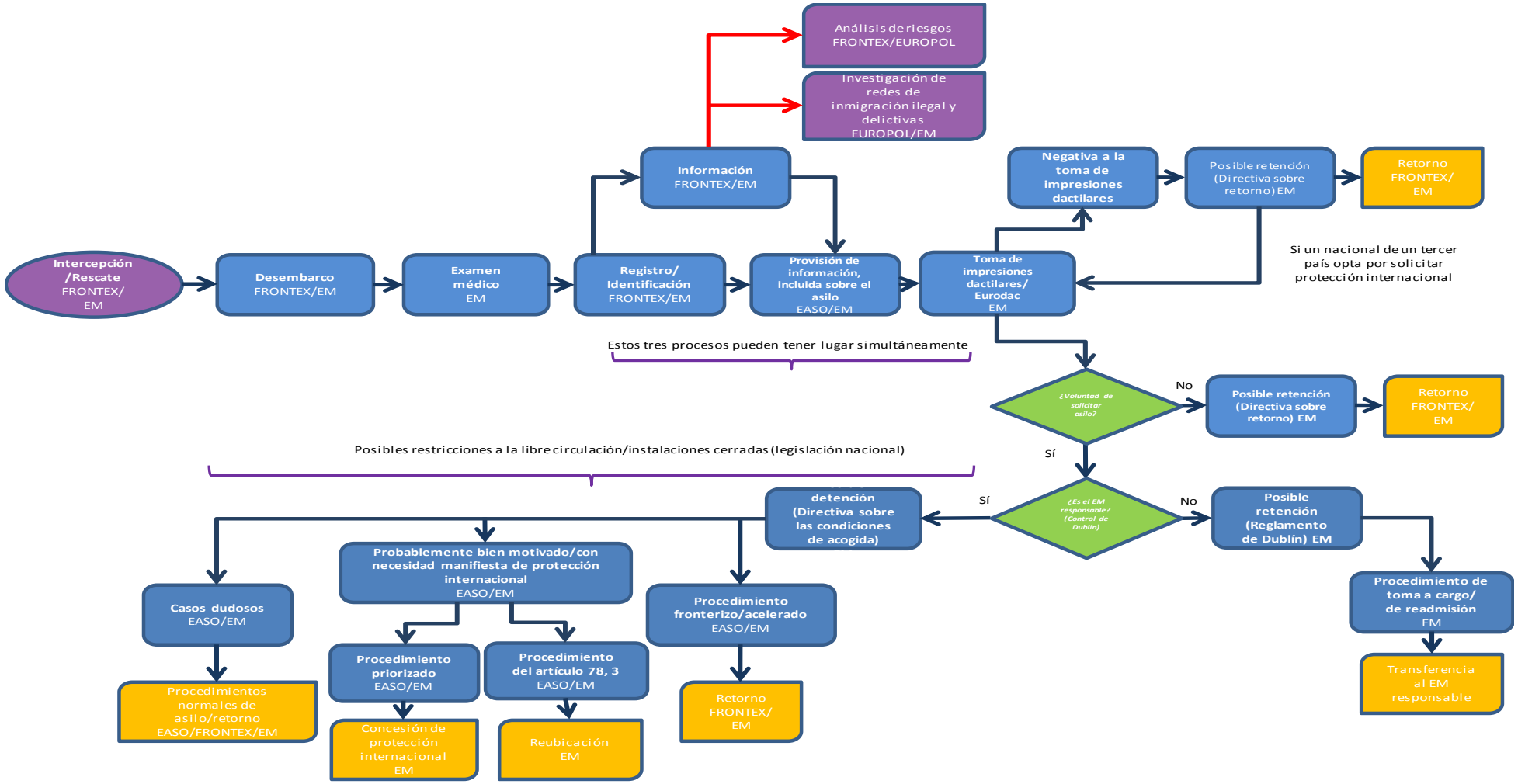
**NOVIEMBRE**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |

Comunicación de la Comisión: Séptimo informe de reubicación y reasentamiento

***ANEXO II***

## El enfoque de puntos críticos




*Fuente*: Comisión Europea, Nota explicativa de 15 de julio de 2015.

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

**RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: EL ENFOQUE DE «PUNTOS CRÍTICOS»**

## RESUMEN

La Comisión considera que el informe proporciona un análisis equilibrado de una de las acciones más complejas previstas en la Agenda Europea de Migración para ayudar a los Estados miembros que, situados en primera línea, se enfrentan a presiones migratorias desproporcionadas.

La Comisión continuará prestando apoyo a Italia y Grecia en la gestión de los flujos migratorios y continuará cooperando estrechamente con las agencias de la UE a tal fin.

En relación con ello, la Comisión acepta las recomendaciones del Tribunal con el objetivo de seguir desarrollando aspectos específicos del enfoque de puntos críticos.

## INTRODUCCIÓN

7. Las normas de Dublín también tienen en cuenta la ausencia de vínculos más fuertes con otros países de la UE (por ejemplo, lazos familiares, visado o permiso de residencia) así como si el hecho de que una solicitud haya sido presentada en otro Estado miembro con anterioridad a la toma de cualquier decisión de transferir al solicitante.

28. A pesar de que en el momento de la auditoría aún no había disponible un informe específico sobre la utilización de los fondos de emergencia para los puntos críticos, la Comisión estima que, de los 62,8 millones de euros concedidos a Italia hasta diciembre de 2016 en concepto de financiación de emergencia (de FAMI/FSI), la ayuda de emergencia por un importe máximo de 21,6 millones de euros (19,1 millones de euros con cargo al FSI y 2,5 millones con cargo al FAMI) abarca proyectos que conciernen a actividades en el ámbito de los puntos críticos.

## OBSERVACIONES:

39. Los solicitantes de asilo solo pueden ser transferidos al continente si, después de una evaluación individual de su caso, son considerados vulnerables, cumplen las condiciones para beneficiarse de los traslados del sistema de Dublín debido al criterio de reunificación familiar, sus solicitudes han sido consideradas admisibles para su examen en Grecia o cumplen las condiciones para acceder a la protección internacional.

46. En septiembre de 2016, las autoridades italianas informaron a la Comisión de la decisión de aplicar el enfoque de puntos críticos a seis puertos de desembarco, que no habían sido definidos como puntos críticos, pero que aplicarán los procedimientos operativos normalizados de puntos críticos.

El 7 de diciembre de 2016 el Ministerio del Interior italiano adoptó la decisión de que este planteamiento se extendiera a 15 puertos de desembarco en total.

50. Europol tiene la intención de llevar a cabo una evaluación del sistema de agente invitado a partir del segundo semestre de 2017, también sobre la base de la experiencia adquirida. La Comisión participará plenamente en el ejercicio.

58. La Comisión ha destinado personal a Atenas, Bruselas y a las islas con puntos críticos para apoyar el enfoque de puntos críticos.

78. Las decisiones del Consejo sobre reubicación establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, a fin de prestarles apoyo para que puedan

hacer frente más adecuadamente a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países en dichos Estados miembros (artículo 1 de la Decisión del Consejo). Sin embargo, a pesar de que Italia y Grecia son beneficiarios de acuerdo con las Decisiones del Consejo, no están jurídicamente obligados a reubicar a los solicitantes admisibles. Los solicitantes tampoco tienen un derecho subjetivo a ser reubicados. Italia y Grecia pueden por tanto legalmente decidir mantener la responsabilidad de un solicitante y bien examinar la admisibilidad del caso o, si se trata de reclamaciones consideradas admisibles, decidir en base a los méritos del caso.

79. Además de los 748 migrantes devueltos desde las islas griegas a Turquía dentro del marco de la Declaración UE-Turquía, desde finales de marzo hasta principios de diciembre de 2016, 439 migrantes que habían llegado al continente fueron devueltos a Turquía, entre el 4 de abril de 2016 y el 6 de diciembre de 2016, en virtud del protocolo bilateral Grecia-Turquía. Además, 393 migrantes que habían llegado a las islas regresaron voluntariamente a su país de origen con arreglo al Programa de Retorno Voluntario Asistido y Reintegración entre el 1 de junio de 2016 y el 6 de diciembre de 2016.

81. En su más reciente Décimo «Informe sobre reubicación y reasentamiento» de 2 de marzo de 2017, la Comisión explicó que existen varias razones, además de la falta de compromiso de los Estados miembros (por ejemplo, la falta de un procedimiento específico para la reubicación de los menores no acompañados o las exigencias específicas de algunos Estados miembros en lo que se refiere a las entrevistas de seguridad), que contribuyen al hecho de que la aplicación del procedimiento de reubicación de emergencia en Italia siga estando por detrás de las expectativas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**Recomendación 1 – Capacidad de los puntos críticos**

La Comisión acepta la recomendación 1.

**Recomendación 2 – Menores no acompañados**

La Comisión acepta la recomendación 2.

**Recomendación 3 – Envío de expertos**

La Comisión acepta la recomendación 3.

**Recomendación 4 – Funciones y responsabilidades en el sistema de puntos críticos**

La Comisión acepta la recomendación 4.

**Recomendación 5 – Evaluación del sistema de puntos críticos**

La Comisión acepta la recomendación 5.

| Hecho | Fecha |
|---|---|
| Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización | 19.4.2016 |
| Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada) | 26.1.2017 |
| Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio | 21.3.2017 |
| Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas | 5.4.2017 |

En mayo de 2015, la Comisión introdujo el enfoque de «puntos críticos» a fin de ayudar a Grecia y a Italia a afrontar el repentino y drástico incremento de migrantes irregulares que llegaban a sus fronteras exteriores. En este informe, el Tribunal concluye que el enfoque de puntos críticos garantizó, en 2016, la identificación, el registro y la toma de impresiones dactilares de la mayoría de los migrantes y el cotejo de sus datos con las correspondientes bases de datos de seguridad. Sin embargo, a pesar de la considerable ayuda de la UE, a finales de 2016 las instalaciones de acogida existentes en ambos países todavía no eran apropiadas. Además, todavía faltaban instalaciones apropiadas para alojar a los menores no acompañados y efectuar sus trámites de conformidad con las normas internacionales. Por otro lado, el enfoque de puntos críticos requiere que los migrantes pasen por los procedimientos de seguimiento pertinentes, como una solicitud de asilo nacional, la reubicación, cuando proceda, en otro Estado miembro o el retorno al país de origen. La ejecución de estos procedimientos de seguimiento a menudo es lenta y pasa por diversos tipos de obstrucciones, lo que puede repercutir en el funcionamiento de los puntos críticos.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.