

Informe Especial

Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-15
Alcance y enfoque de la fiscalización	16-21
Observaciones	22-145
Las medidas de gestión de la migración de la UE en Grecia e Italia han sido pertinentes, pero no han alcanzado todo su potencial	22-101
En los puntos críticos griegos se están aplicando las principales recomendaciones, y se ha logrado plenamente el registro y la toma de impresiones dactilares	23-30
Operación completa de registro, toma de impresiones dactilares e información a los migrantes en los puntos críticos y fuera de ellos	31-34
Los programas temporales de reubicación de emergencia no lograron sus metas ni su objetivo principal	35-53
Los programas nacionales y los proyectos en virtud de la ayuda de emergencia del FAMI examinados abordaron las necesidades definidas, pero no lograron plenamente sus metas	54-82
El apoyo operativo de las agencias de la UE no se aprovechó al máximo	83-101
Persisten los prolongados plazos para la tramitación del asilo a pesar del aumento de la capacidad, y sigue habiendo pocos retornos de migrantes en situación irregular	102-145
Persiste la saturación de la totalidad del sistema de asilo griego, pese al importante aumento de la capacidad de tramitación	104-118
La acumulación de solicitudes de asilo se traslada a unas autoridades de recurso sobrecargadas en Italia	119-129
El retorno real de migrantes en situación irregular sigue presentando problemas en toda la UE	130-145
Conclusiones y recomendaciones	146-166

Anexos

Error! Reference source not found. – **Ejecución financiera
(millones de euros)**

Error! Reference source not found. – **Evaluación sintética de una
muestra de veinte medidas de apoyo de la UE en Grecia e Italia**

Error! Reference source not found. – **Seguimiento de las
recomendaciones sobre el enfoque de puntos críticos**

Error! Reference source not found. – **Ejecución de los proyectos
del programa nacional del FAMI**

Acrónimos y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión y las agencias

Equipo auditor

Cronología

Resumen

I En los últimos años, la UE ha sido testigo de unos niveles de migración sin precedentes y del consiguiente incremento de las solicitudes de asilo hasta volver a los niveles anteriores a la crisis.

II En 2017, el Tribunal publicó un informe sobre los puntos críticos instalados en Grecia e Italia para que actuaran como primeros centros de acogida, y en los que se identificaba y registraba a los migrantes recién llegados y se les tomaban las impresiones dactilares. El Parlamento Europeo respaldó sus conclusiones y solicitó al Tribunal que se planteara elaborar un informe rápido de seguimiento que incluyera un análisis de los procedimientos de reubicación, asilo y retorno.

III En la presente fiscalización, el Tribunal evaluó si las medidas de apoyo financiadas por la UE para Grecia e Italia habían logrado sus objetivos y si los procedimientos de asilo y retorno habían sido eficaces y rápidos. También evaluó si los programas temporales de reubicación de emergencia habían logrado sus metas y su objetivo. El Tribunal concluye que existen disparidades entre los objetivos del apoyo de la UE y los resultados conseguidos. A pesar del aumento de la capacidad de las autoridades griegas e italianas, la ejecución de los procedimientos de asilo en estos países sigue afectada por cuellos de botella y prolongados plazos de tramitación. Al igual que en el resto de la UE, hay pocos retornos desde Grecia e Italia.

IV El Tribunal constató que las recomendaciones de su informe especial de 2017 se habían aplicado en su mayor parte, o estaban siendo aplicadas, y determinó los motivos cuando la situación no era así. El registro y la toma de impresiones dactilares de los migrantes en los puntos críticos había mejorado significativamente. Sin embargo, los programas temporales de reubicación de emergencia no lograron sus metas y, por tanto, no aliviaron eficazmente la presión sobre los sistemas de asilo griegos e italianos.

V El Tribunal estudió veinte medidas de apoyo de la UE en Grecia e Italia y, aunque abordaban las necesidades detectadas, constató insuficiencias en su diseño. También observó que la mayoría de los proyectos examinados no habían logrado plenamente sus metas. El Tribunal examinó asimismo el marco de gestión del rendimiento y constató que se había creado tarde y sin metas. Además, no se disponía de suficientes datos de rendimiento.

VI Además, estudió el impacto de las medidas de apoyo de la UE a nivel nacional, examinando si los procedimientos de asilo y retorno habían aumentado su agilidad y eficacia. Se constató que, tanto en Grecia como en Italia, la capacidad para tramitar los casos de asilo había aumentado, pero todavía no era suficiente para hacer frente al creciente retraso acumulado en Grecia. Puesto que en Italia hay menos solicitudes nuevas, el trabajo atrasado está disminuyendo, pero no hay capacidad suficiente para tramitar el elevado número de recursos interpuestos a la primera decisión.

VII En realidad, tanto en Grecia como en Italia, al igual que en el conjunto de la UE, el número de migrantes retornados es muy inferior al de las decisiones de retorno adoptadas. El Tribunal definió los motivos de esta situación, por ejemplo, el tiempo empleado en tramitar los casos de asilo, la capacidad insuficiente en los centros de internamiento, la difícil cooperación con el país de origen de los migrantes o simplemente la fuga de los migrantes una vez que se toma la decisión de su retorno.

VIII Las principales entidades fiscalizadas fueron la Comisión Europea, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (conocida comúnmente como «Frontex»). Además, el Tribunal visitó a las autoridades nacionales, organizaciones internacionales y no gubernamentales que ejecutan los proyectos financiados por la UE.

IX Como resultado de su fiscalización, el Tribunal recomendó que la Comisión Europea y las agencias:

- utilicen las enseñanzas extraídas para basarse en la experiencia adquirida en cualquier posible mecanismo voluntario de reubicación en el futuro;
- refuercen la gestión de la ayuda de emergencia y de los programas nacionales en virtud del Fondo de Asilo, Migración e Integración;
- refuercen el apoyo operativo de la EASO a los procedimientos de asilo;
- ajusten la ayuda al retorno de Frontex y el despliegue de expertos a los puntos críticos;
- refuercen la gestión de los sistemas nacionales de asilo;
- presten más apoyo a los procedimientos nacionales de retorno.

Introducción

01 En los últimos años, la UE ha sido testigo de niveles de migración sin precedentes y del consiguiente incremento de las solicitudes de asilo. La crisis migratoria tuvo su punto álgido en 2015, cuando más de un millón de personas se embarcaron en un peligroso viaje por mar hacia Europa, antes de volver a los niveles previos a la crisis.

02 Esta oleada migratoria ha supuesto un desafío para el marco de la UE de asilo, migración y gestión de las fronteras exteriores. Las disposiciones en vigor han sufrido una enorme presión, provocando incluso su suspensión temporal en algunos casos. Situados en primera línea, Grecia e Italia soportan una carga desproporcionada.

03 Con el fin de hacer frente a esta crisis, la UE ha diseñado varias medidas para complementar la financiación facilitada a los Estados miembros en virtud de su política de gestión de la migración. Entre ellas se incluye la creación de los llamados puntos críticos y la introducción de programas temporales de reubicación. Asimismo, ha presentado propuestas legislativas para revisar el Sistema Europeo Común de Asilo. En el centro de esta reforma se sitúa la revisión del mecanismo Dublín III, que obliga a los solicitantes de asilo a presentar una solicitud en el país de su primera entrada en la Unión. La revisión propuesta —el Reglamento Dublín IV— incluye un sistema de reubicación permanente para sustituir a los sistemas de reparto temporales basados en cuotas, que venció en septiembre de 2017. El Consejo no ha llegado aún a un consenso sobre esa propuesta.

04 El enfoque de puntos críticos establece que las agencias de la UE (sobre todo la EASO, Frontex y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial) ayuden sobre el terreno a los Estados miembros de primera línea en la identificación, el registro, la toma de impresiones dactilares y la información a los recién llegados, con el fin de determinar quiénes requieren protección internacional. Entre 2015 y 2018 ha habido cinco puntos críticos en Grecia y cinco en Italia (*ilustración 1*). Debido al bajo número de llegadas, el punto crítico de Trapani fue reconvertido en centro de internamiento en octubre de 2018.

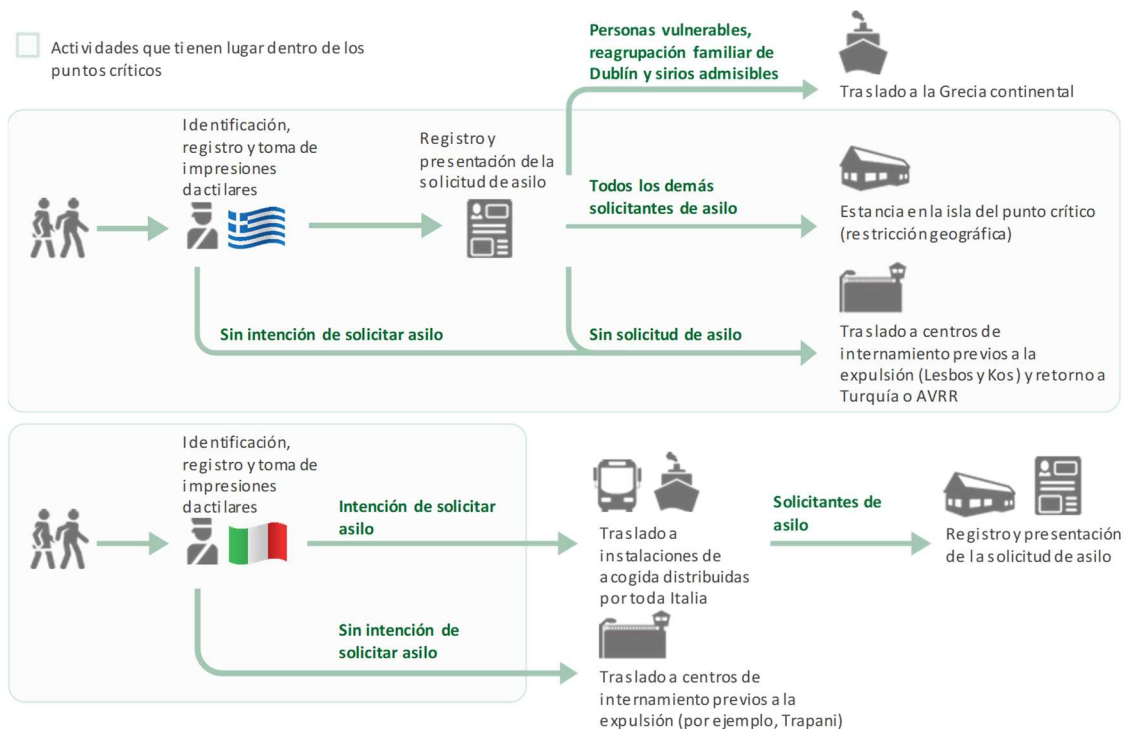
Ilustración 1 – Puntos críticos en Grecia e Italia



© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

05 Grecia e Italia aplican el enfoque de puntos críticos de manera diferente. En el registro e identificación de migrantes en situación irregular, ambos consignan si un recién llegado tiene intención de solicitar protección internacional. En Italia, los que sí tienen esta intención son trasladados en autobús o barco a instalaciones de acogida de toda Italia. Por el contrario, tras la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, los migrantes que se encuentren en las islas griegas (excepto personas vulnerables, casos de reagrupación familiar y sirios admisibles) son obligados a permanecer en la isla del punto crítico (en virtud de la llamada «restricción geográfica») durante todo el procedimiento de asilo, incluidos los recursos, si los hubiera ([ilustración 2](#)).

Ilustración 2 – Síntesis de actividades en los puntos críticos de Grecia e Italia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06 Los programas de reubicación temporal fueron introducidos por dos decisiones del Consejo de septiembre de 2015¹. En vigor entre el 24 de marzo de 2015 y el 26 de septiembre de 2017, los programas tenían como objetivo reubicar a 160 000 migrantes, con arreglo a cuotas, para que los Estados miembros compartieran la carga y aliviaran así la presión sobre los países de primera entrada.

¹ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (modificada por la Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016). La legalidad de estas decisiones fue confirmada por la sentencia 2017/C 374/05 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos acumulados presentados por Eslovaquia y Hungría contra el Consejo.

07 Una política eficaz de retorno constituye una parte necesaria de una política migratoria global y legítima. Al final de 2010 entró en vigor la Directiva sobre retorno, por la que se establecen normas comunes para el retorno de migrantes en situación irregular. La Comisión propuso una revisión de dicha Directiva en septiembre de 2018².

08 El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) proporciona la mayor parte de los fondos de la UE para la gestión de la migración. El FAMI se creó para el período 2014-2020 con el fin de promover la gestión eficiente de los flujos migratorios, y aplicar y reforzar la política común de la UE en materia de asilo e inmigración.

09 La mayor parte de la financiación del FAMI se canaliza con arreglo a la gestión compartida para apoyar los programas plurianuales nacionales de los Estados miembros. Estos programas están cofinanciados por los Estados miembros, que se encargan de su preparación, ejecución, seguimiento y evaluación. Además, los recursos del FAMI financian la ayuda de emergencia, la cual a su vez se financia casi en su totalidad con cargo al presupuesto de la UE y es gestionada directamente por la Comisión o indirectamente por organizaciones internacionales.

10 La EASO presta ayuda a las autoridades griegas e italianas con arreglo a planes operativos anuales. En 2018, en Grecia, la EASO ayudó a registrar y tramitar solicitudes de asilo en la frontera, y prestó apoyo al procedimiento de asilo ordinario, a las autoridades de recurso y a la Unidad Dublín. En Italia, la EASO informó a migrantes en materia de asilo en los puntos críticos, ayudó a registrar las solicitudes de asilo y prestó apoyo a las comisiones de asilo nacionales y territoriales y a la Unidad Dublín.

11 Además, la EASO ha participado en el refuerzo de la capacidad de las autoridades nacionales de asilo, mejorando el sistema de acogida y protegiendo a grupos vulnerables, incluidos menores no acompañados.

12 Cuando así lo piden los Estados miembros, Frontex coordina el retorno de aquellos migrantes en situación irregular que no pueden optar a la protección internacional en su territorio. Su Centro Europeo de Retornos ofrece apoyo técnico y operativo a los Estados miembros y a los países asociados a Schengen durante las operaciones de retorno y las previas al mismo.

² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición), COM(2018) 634 final, de 12 de septiembre de 2018.

13 De 2006 a 2016, Frontex coordinó operaciones conjuntas en vuelos chárter. En 2016 su mandato se extendió a la organización y coordinación de operaciones nacionales de retorno. En diciembre de 2017 también comenzó a prestar apoyo a retornos en vuelos comerciales regulares.

14 En el [anexo I](#) puede consultarse información detallada sobre la ejecución financiera de los fondos del FAMI, la EASO y Frontex.

15 En 2017 el Tribunal publicó un informe³ sobre los puntos críticos de Grecia e Italia. El Parlamento Europeo respaldó sus conclusiones⁴ y solicitó al Tribunal que considerara la elaboración de un informe rápido de seguimiento sobre el funcionamiento de los puntos críticos, en el que adopte una perspectiva más amplia que incluya también un análisis de los procedimientos de seguimiento, es decir, los procedimientos de asilo, reubicación y retorno. El presente informe responde a dicha petición.

³ Informe Especial n.º 6/2017: «Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos»».

⁴ Documento de trabajo de la Comisión de Control Presupuestario, PE604.614v01-00.

Alcance y enfoque de la fiscalización

16 El objetivo de la presente auditoría de gestión era establecer si el apoyo de la UE a la gestión de la migración (incluido el enfoque de puntos críticos) había contribuido a propiciar procedimientos de asilo y retorno eficaces y rápidos en Grecia e Italia. Para responder a esta pregunta principal de auditoría, el Tribunal formuló dos subpreguntas:

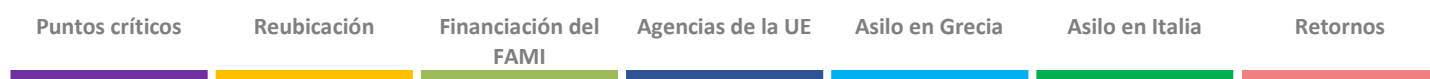
- a) ¿Han logrado sus objetivos las medidas de apoyo financiadas por la UE para Grecia e Italia?

Para contestar a esta subpregunta, el Tribunal evaluó si se habían aplicado las recomendaciones que formuló en el Informe Especial n.º 6/2017, y si los programas temporales de reubicación de emergencia habían logrado sus objetivos. También examinó la pertinencia y el diseño de una muestra de medidas de apoyo financiadas por la UE, y estudió si se habían logrado las realizaciones previstas y si se habían cumplido los objetivos.

- b) ¿Han sido rápidos y eficaces los procedimientos de asilo y retorno en Italia y en Grecia?

Para contestar a esta subpregunta, el Tribunal examinó si el rendimiento de los procedimientos de asilo y retorno en los dos Estados miembros había mejorado desde 2015. El Tribunal analizó el rendimiento a partir de datos recopilados por la Comisión, la EASO, Frontex y las autoridades nacionales, y determinó los motivos de cualquier rendimiento insuficiente.

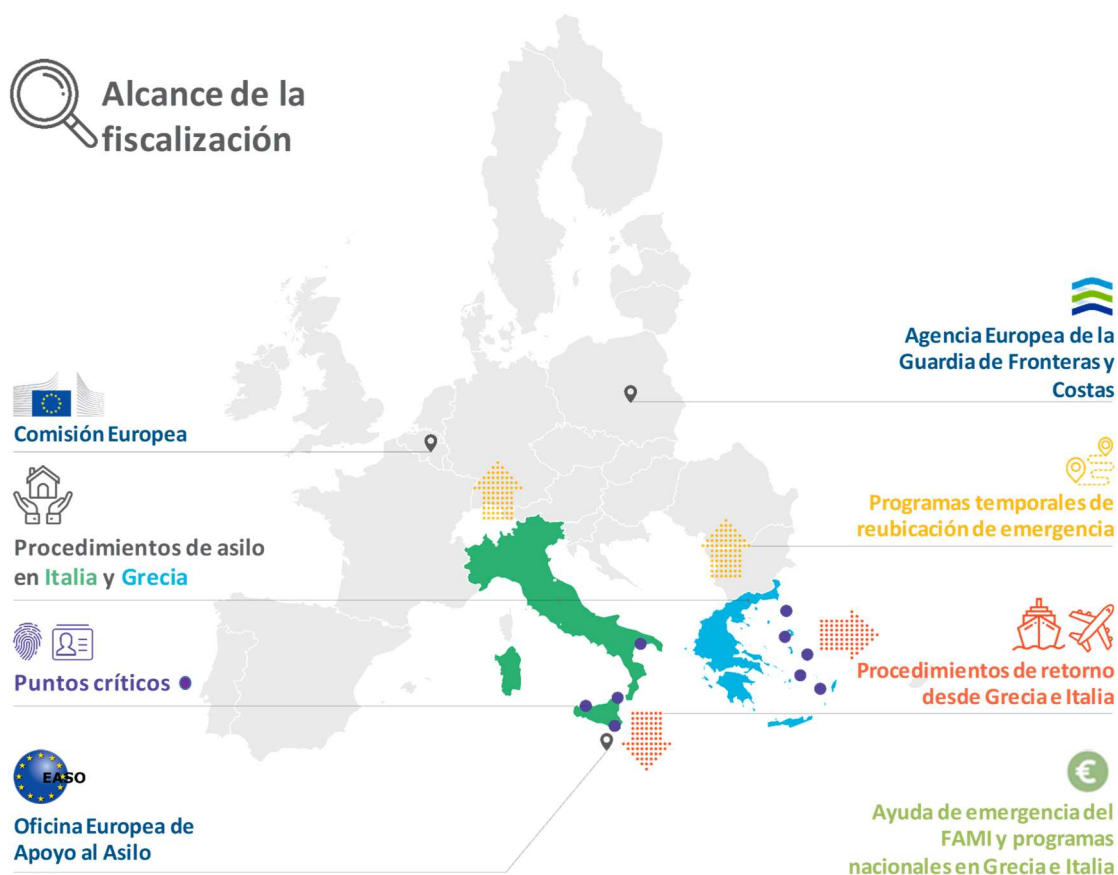
17 La fiscalización abarcó el período comprendido entre 2015 (cuando comenzó la crisis migratoria y se crearon los primeros puntos críticos en Grecia e Italia) y el final de 2018.



18 La muestra de medidas de apoyo financiadas por la UE elaborada por el Tribunal incluía seis proyectos de ayuda de emergencia del FAMI y diez proyectos del programa nacional del FAMI. El Tribunal aplicó su criterio profesional en la selección de los proyectos para garantizar una cobertura equilibrada de los procedimientos fiscalizados [asilo (excluida la acogida), reubicación y retorno] y de los tipos de socios ejecutivos (agencias de las Naciones Unidas o autoridades nacionales), teniendo en cuenta también la materialidad financiera y el período de ejecución. Otras medidas de apoyo de la UE que se examinaron fueron el apoyo operativo de la EASO en 2018 a los procedimientos de asilo en Grecia e Italia, y la ayuda al retorno de Frontex en 2018 a Grecia e Italia. La lista completa de proyectos fiscalizados puede consultarse en el [anexo II](#).

19 Las principales entidades fiscalizadas por el Tribunal fueron la Comisión Europea, la EASO y Frontex: las entidades que proporcionan apoyo de la UE a los procedimientos de asilo, reubicación y retorno (véase también la [ilustración 3](#)). Además, el Tribunal visitó los puntos críticos y las autoridades de Grecia e Italia, así como las organizaciones internacionales y no gubernamentales que ejecutan los proyectos del FAMI en Grecia e Italia. El trabajo de auditoría incluyó exámenes documentales de directivas y reglamentos, estrategias, documentos políticos, directrices, evaluaciones, informes de seguimiento y documentos internos, así como de documentos publicados por autoridades nacionales, organismos de investigación, del mundo académico y ONG.

Ilustración 3 – Alcance de la fiscalización



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

20 El Tribunal no evaluó la validez de las decisiones individuales de asilo y retorno, ya que ello entrañaría analizar el fondo de cada uno de los casos, lo que compete a las autoridades administrativas o judiciales nacionales y, en última instancia, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

21 La finalidad de la auditoría no fue evaluar la fiabilidad de los datos estadísticos facilitados por la Comisión, la EASO, Frontex, las autoridades nacionales o los socios ejecutivos de los proyectos.

Observaciones

Las medidas de gestión de la migración de la UE en Grecia e Italia han sido pertinentes, pero no han alcanzado todo su potencial

22 El Tribunal examinó si:

- a) se aplicaron las recomendaciones que formuló en el Informe Especial n.º 6/2017;
- b) se registró y se tomó las impresiones dactilares a todos los nuevos migrantes en situación irregular, tanto dentro como fuera de los puntos críticos;
- c) los programas temporales de reubicación de emergencia lograron sus metas y su objetivo;
- d) las veinte medidas de apoyo de la UE examinadas en Grecia e Italia estaban bien concebidas en lo que respecta a i) su pertinencia para dar respuesta a las necesidades detectadas; ii) los objetivos SMART y los indicadores RACER; iii) la ausencia de solapamientos con otras actividades financiadas por la UE; iv) la situación de emergencia (para los proyectos de ayuda de emergencia del FAMI), y v) la estrategia de transición implantada de la situación de emergencia a programas nacionales de mayor duración;
- e) las veinte medidas apoyo de la UE examinadas cumplieron lo previsto;
- f) se había puesto en marcha un marco sólido de seguimiento y notificación de los resultados.

En los puntos críticos griegos se están aplicando las principales recomendaciones, y se ha logrado plenamente el registro y la toma de impresiones dactilares

23 El Tribunal evaluó la aplicación del enfoque de puntos críticos en Grecia e Italia en su Informe Especial n.º 6/2017 y formuló once recomendaciones, que fueron aceptadas por la Comisión y las agencias pertinentes. De dichas recomendaciones, han aplicado seis en su totalidad.

24 Dos recomendaciones principales están en proceso de aplicación: la 1.1 (apoyo para subsanar la falta de capacidad de los puntos críticos en Grecia) y la 2.1 (ayudar a garantizar que los menores no acompañados sean tratados de conformidad con las normas internacionales). Dos recomendaciones se han aplicado en lo que se refiere a la Comisión y a las agencias: la 2.2 (que insiste en la designación de un agente de protección de menores para cada punto crítico) y la 3.1 (que solicita más expertos de los Estados miembros para responder mejor a las necesidades de los puntos críticos). Una recomendación no se ha aplicado: la 3.2 (el despliegue de expertos por parte de los Estados miembros debería tener una duración suficiente). Se puede consultar una evaluación pormenorizada en el [anexo III](#) y en los apartados [25](#) a [30](#).

Los puntos críticos griegos carecen de capacidad

25 Los puntos críticos italianos están vacíos o casi vacíos, limpios y bien equipados. En un marcado contraste, las condiciones de vida en los puntos críticos de Grecia, en particular en Lesbos y Samos, son deficientes, debido al abarrotamiento, la falta de médicos y la seguridad inadecuada. En febrero de 2019, en el momento de la visita de auditoría del Tribunal, los puntos críticos de Lesbos y Samos, con capacidad para 3 100 y 640 migrantes, albergaban 5 096 y 3 745 personas, respectivamente. Muchas de ellas vivían en tiendas fuera del perímetro del punto crítico (véase la [imagen 1](#)). Los lentos procedimientos de contratación, el retraso en la ejecución de los proyectos de mantenimiento y mejora, las continuas llegadas de nuevos migrantes y los lentos procedimientos de asilo se combinan para convertirse en un obstáculo a toda mejora rápida de la situación⁵.

⁵ Véase también el dictamen 3/19 de la FRA: Actualización del Dictamen de 2016 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre los derechos fundamentales en los puntos críticos establecidos en Grecia e Italia.

Imagen 1 – Tiendas improvisadas fuera del perímetro del punto crítico en Lesbos, Grecia (febrero de 2019)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Condiciones pésimas para los menores no acompañados

26 Las condiciones para los menores no acompañados en las islas griegas son nefastas ([recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Menores no acompañados en el punto crítico de Samos

En Samos, el Tribunal visitó la sección para menores del punto crítico. Tenía siete contenedores, cada uno de ellos con un baño y dos salas de estar. Algunos contenedores no tenían puertas, ventanas, camas o aparatos de aire acondicionado. Oficialmente, cada contenedor tiene capacidad para albergar a entre ocho y diez menores, pero en cada uno de ellos se alojaban alrededor de dieciséis menores no acompañados, e incluso dormían en el suelo. La sección para menores solamente alojaba a chicos. Setenta y ocho menores no acompañados vivían en tiendas o en casas derruidas y abandonadas fuera del punto crítico, en extensiones no oficiales de la instalación. Nueve niñas no acompañadas dormían en el suelo de un contenedor de 10 m² de superficie junto a la oficina de policía, sin aseo ni ducha.

27 En Italia, el foco de atención ha pasado a la situación en el mar, al haberse impedido el atraque de algunos buques de rescate, por no tener un lugar autorizado de desembarco. Los retrasos en el desembarco también han afectado a muchos niños, incluidos menores no acompañados que han quedado varados en el mar durante días y, a veces, durante semanas⁶.

El despliegue de expertos de la EASO y Frontex no se ajusta plenamente a las necesidades de los puntos críticos

28 El Tribunal constató una escasez constante de expertos nacionales para trabajar en las operaciones de la EASO. Por el contrario, Frontex contaba con personal suficiente procedente de los Estados miembros gracias a sus planes anuales de despliegue. En el momento de la visita del Tribunal a Italia, Frontex, en realidad, había desplegado más personal del necesario en los puntos críticos, ya que no había ajustado su plan al bajo número de llegadas por mar y mantenía una presencia permanente de personal en los puntos críticos (agentes de información y control, expertos en toma de impresiones dactilares), aunque estos estuvieran vacíos (véase el [recuadro 2](#)).

⁶ La evaluación de las instalaciones de acogida, el acceso a la protección internacional y el respeto de los derechos humanos en Libia —a donde se devuelve a la mayoría de los migrantes rescatados en el mar en la ruta del Mediterráneo Central— queda fuera del alcance de la presente fiscalización.

Recuadro 2

Despliegue de expertos de Frontex a los puntos críticos italianos

Durante la visita de auditoría del Tribunal, en febrero de 2019, nueve efectivos del personal de Frontex estaban destinados en el punto crítico vacío de Pozzallo. Ante la ausencia de migrantes, se dedicaban sobre todo a buscar redes de traficantes en las redes sociales. En Mesina, el personal de Frontex ayudaba a la policía local a registrar las solicitudes de asilo, aunque esta no es la actividad principal de Frontex.

Los miembros del personal de apoyo lingüístico de Frontex ya se habían convertido en equipos móviles, pero estaba prevista una presencia permanente de todos los demás expertos en cada uno de los puntos críticos (de ocho a diez en temporada baja, de ocho a doce en temporada alta) hasta enero de 2020, según el plan operativo de 2019. Esta situación no estaba justificada, habida cuenta del bajo número de migrantes que llegaban a Italia por mar. Este fue el caso especialmente de los expertos en impresiones dactilares, que no tenían acceso a la base nacional de datos dactiloscópicos, lo que limitaba su valor añadido para prestar asistencia básica a los agentes de la Policía italiana durante el proceso de toma de impresiones dactilares.

29 La duración media del despliegue de un experto nacional sigue siendo corta, tanto en la EASO como en Frontex.

30 Por lo general, los perfiles de los expertos de la EASO se ajustan a los requisitos, aunque faltan expertos de mayor rango y con experiencia. Los perfiles de los expertos de Frontex también se ajustaron a los requisitos, aunque un alto porcentaje⁷ de expertos de Frontex para las operaciones de readmisión a Turquía solo tenían perfil de escolta, lo que no es plenamente conforme con las necesidades del punto crítico. Con un promedio de solo una operación de retorno a la semana, que dura un día laborable, estos efectivos con perfil único de escolta no pueden utilizarse para otro tipo de operación de Frontex en los seis días restantes de la semana.

⁷ 2016: 81,8 %, 2017: 65,7 %, 2018: 54,0 %.

Operación completa de registro, toma de impresiones dactilares e información a los migrantes en los puntos críticos y fuera de ellos

31 Los porcentajes de registro y toma de impresiones dactilares⁸ han mejorado significativamente, ya que el enfoque de puntos críticos en Grecia e Italia ha establecido procedimientos operativos normalizados y ha repartido claramente las responsabilidades entre las autoridades nacionales y las agencias de apoyo de la UE.

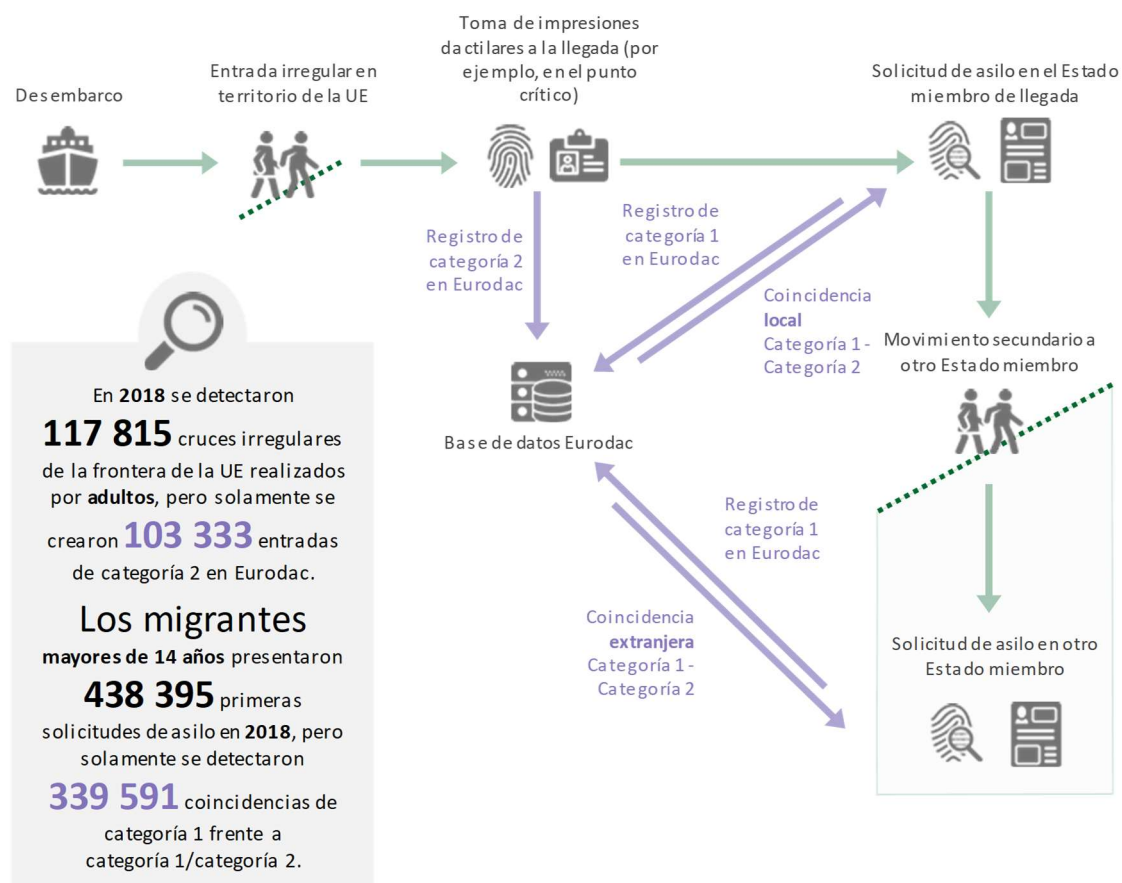
32 No obstante, fuera de los puntos críticos de Italia y Grecia, un porcentaje relativamente elevado de migrantes solicita asilo en otros Estados miembros de la UE y sus impresiones dactilares no son almacenadas en la base de datos Eurodac en la categoría 2⁹ (véase la *ilustración 4*). Si se excluyen los migrantes en situación regular que solicitan asilo y que están exentos de la toma de impresiones dactilares de categoría 2 en Eurodac, la ausencia de datos de impresiones dactilares en Eurodac podría explicarse por uno de los siguientes motivos:

- i) el solicitante de asilo entró a la UE por una ruta alternativa distinta de la vía de las islas griegas del Egeo Oriental o de Italia, donde, en ausencia del enfoque de puntos críticos, el registro de Eurodac puede no ser tan eficaz en algunos Estados miembros (véase la *ilustración 4*);
- ii) el solicitante de asilo presentó su solicitud transcurridos más de dieciocho meses desde que se registrara la correspondiente entrada en Eurodac, por lo que los datos de impresiones dactilares ya no están almacenados en la base de datos;
- iii) el solicitante de asilo llegó a la UE sin ser detectado, por lo que no fue registrado.

⁸ Islas griegas del Egeo: del 8 % en septiembre de 2015 al 100 % en 2018; Italia: del 60 % en la primera mitad de 2015 al 100 % en 2018.

⁹ Los datos de **categoría 1** en Eurodac son el conjunto de impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional, mayores de catorce años, que presentan una solicitud de asilo en un Estado miembro; los datos de **categoría 2** son el conjunto de impresiones dactilares de todos los nacionales de terceros países o personas apátridas, mayores de catorce años, detenidos por las autoridades por cruzar irregularmente la frontera exterior de un Estado miembro, ya sea por tierra, mar o aire, procedentes de un tercer país, y que no han sido devueltos.

Ilustración 4 – Proceso de toma de impresiones dactilares en Eurodac



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Frontex, Eurodac y Eurostat.

33 El hecho de que hubiera numerosas coincidencias extranjeras de impresiones dactilares en Eurodac¹⁰ entre 2015 y 2018 muestra que un gran volumen de solicitantes de asilo se trasladaron desde Grecia e Italia a otros Estados miembros¹¹. El elevado volumen de movimientos secundarios en la UE agrava aún más la dificultad para aplicar el mecanismo de Dublín.

34 Con arreglo al sistema actual, las coincidencias extranjeras en Eurodac activan los traslados de Dublín de vuelta al país de primera entrada. Un análisis de datos de Eurostat muestra bajos porcentajes de traslados reales de Dublín de entrada y salida para Grecia, Italia y, de hecho, para el conjunto de la UE¹². Existen numerosos motivos para ello, incluidas las fugas, las razones humanitarias, las decisiones judiciales suspendidas y los casos de reagrupación familiar.

Los programas temporales de reubicación de emergencia no lograron sus metas ni su objetivo principal

El principal objetivo de la reubicación solo se logró parcialmente

35 El enfoque de puntos críticos formaba parte de un paquete de medidas inmediatas establecido por el Consejo para combatir la crisis que se desató en 2015. Otra parte de este paquete era un mecanismo de reubicación temporal y excepcional para solicitantes con una clara necesidad de protección internacional, desde Grecia o Italia a otros países de la UE, con objeto de reducir la carga sobre estos dos Estados miembros de primera línea.

¹⁰ Una coincidencia extranjera en Eurodac aparece cuando se encuentra una impresión dactilar idéntica en otro Estado miembro. Las coincidencias no se corresponden con el número de personas, sino con el número de conjuntos de datos, ya que una persona puede solicitar asilo más de una vez.

¹¹ Coincidencias extranjeras fuera de Italia y Grecia - 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

¹² En 2018 se realizaron 148 021 solicitudes de traslados de Dublín de salida en la UE, pero solo tuvieron lugar 25 960 traslados reales.

36 El Consejo fijó dos metas iniciales de reubicación de 40 000 y 120 000 personas respectivamente (160 000 en total). Como esto se llevó a cabo en el punto álgido de la crisis migratoria, las metas fueron el resultado de una negociación política, más que de un análisis sólido de la previsión de flujos migratorios. Dado que 7 744 plazas (de las 40 000) nunca se asignaron¹³, y que 54 000 (de las 120 000) se ofrecieron para el reasentamiento de sirios desde Turquía tras la Declaración UE-Turquía, los Estados miembros se comprometieron legalmente a reubicar a 98 256 de 160 000 migrantes.

37 En virtud de las Decisiones de reubicación, solamente podían optar a la reubicación aquellas nacionalidades con una tasa media de reconocimiento de asilo en la UE equivalente o superior al 75 % y que, por tanto, tenían una elevada probabilidad de obtener protección internacional en los Estados miembros de reubicación. El uso de esta media para toda la UE presuponía la existencia de enfoques de asilo coherentes en todos los Estados miembros del Sistema Europeo Común de Asilo; no obstante, las tasas de reconocimiento varían significativamente en los distintos Estados miembros, en especial para determinadas nacionalidades¹⁴. Por tanto, el promedio en toda la UE no constituía un indicador óptimo de la probabilidad de obtener la protección internacional en un Estado miembro concreto. Sin embargo, el Tribunal reconoce que se trataba de un criterio claro que permitía evaluar rápidamente la elegibilidad para la reubicación.

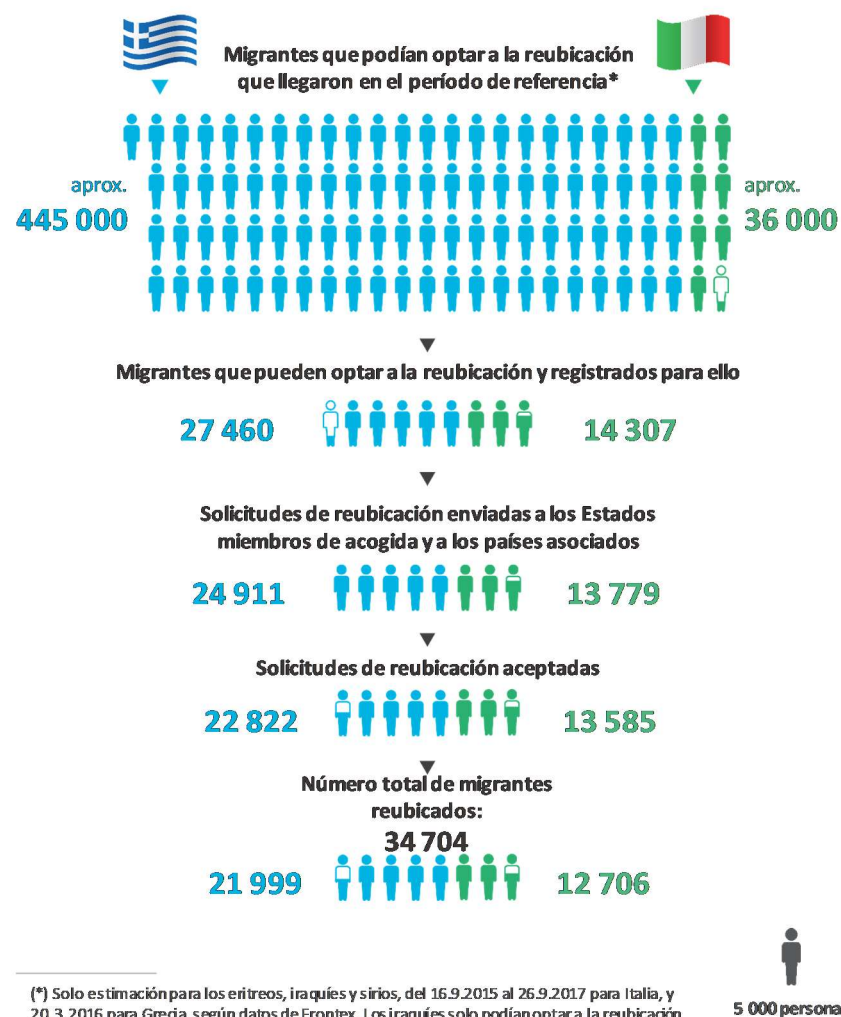
¹³ Los Estados miembros de reubicación se comprometieron a asignar las plazas pendientes para el final de 2015, algo que todavía no se ha producido.

¹⁴ En 2018, la tasa de reconocimiento de asilo para los afganos oscilaba entre el 6 y el 98 % en los Estados miembros de la UE, mientras que para los iraquíes podía variar entre el 8 y el 98 %. Fuente: EASO.

38 La *ilustración 5* muestra que 34 705 migrantes que podían optar a la reubicación (12 706 procedentes de Italia y 21 999 de Grecia) fueron reubicados en veintidós Estados miembros y en tres países asociados (Liechtenstein, Noruega y Suiza). El Reino Unido y Dinamarca ejercieron sus derechos de exclusión voluntaria en virtud de los Tratados. Hungría y Polonia no reubicaron a ningún migrante¹⁵.

¹⁵ En junio de 2017, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra Hungría, Polonia y Chequia por incumplimiento de las Decisiones de reubicación. Hungría no prometió plazas de reubicación ni reubicó a ningún migrante. Polonia prometió algunas plazas en diciembre de 2015, pero ninguna con posterioridad a dicha fecha, y no reubicó a nadie. Chequia realizó algunas promesas y reubicó a doce migrantes, pero dejó de asumir compromisos según avanzaba el proceso.

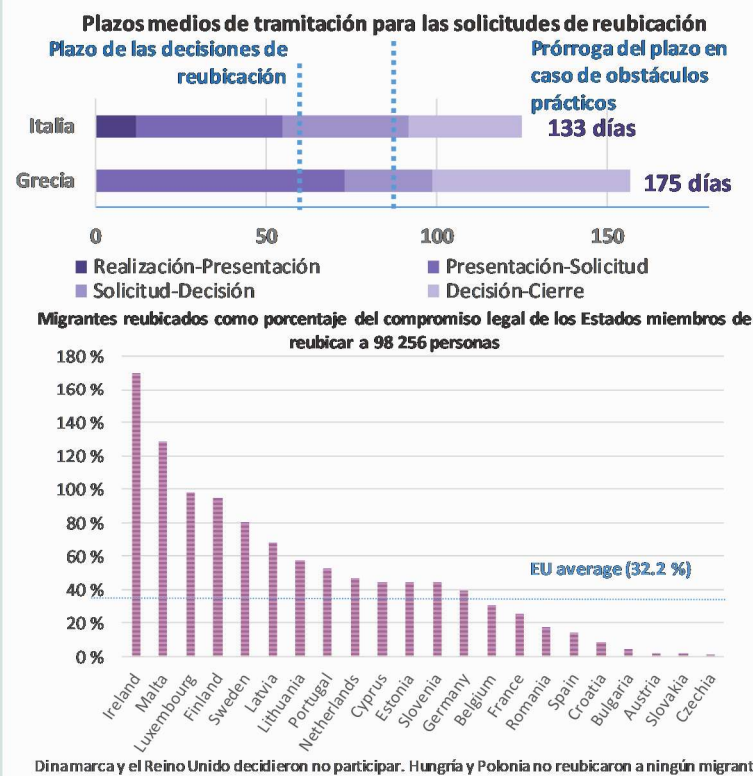
Ilustración 5 – Reubicación de migrantes procedentes de Grecia e Italia en virtud del programa temporal de reubicación de emergencia (2015-2017)



Principales cifras

Los migrantes reubicados desde Grecia representaron alrededor del **22 %** de todos los solicitantes de asilo en el país en el período de admisibilidad. La cifra para Italia es de alrededor del **4 %**.

El **80 %** y el **89 %** de los migrantes registrados fueron efectivamente reubicados desde Grecia e Italia respectivamente.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos recabados de los Estados miembros.

39 Por cada migrante reubicado, la Comisión desembolsó 500 euros del FAMI a Grecia o Italia para cubrir los gastos de viaje, y 6 000 euros al Estado miembro de acogida para los gastos de acogida. Esto asciende a un total de 225,6 millones de euros para todos los migrantes reubicados.

40 Los programas de reubicación obligatorios constituyeron la primera iniciativa solidaria en la historia de la política migratoria europea destinada a la redistribución a gran escala de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros. Las Decisiones de reubicación también proporcionaron protección a un importante número de solicitantes que de otro modo se habrían quedado en Italia o Grecia, o que se habrían trasladado a otros países de manera irregular.

41 Sin embargo, el número de solicitantes de asilo reubicados no fue suficiente para aliviar de manera efectiva la presión sobre los sistemas de asilo de Grecia e Italia. Los migrantes reubicados durante el período de elegibilidad representaron alrededor del 4 % de todos los solicitantes de asilo de Italia y alrededor del 22 % de los de Grecia.

Un porcentaje muy bajo de migrantes candidatos potenciales fueron reubicados

42 Las Decisiones de reubicación se aplicaron a los migrantes que llegaron a Grecia o a Italia entre el 24 de marzo de 2015 y el 26 de septiembre de 2017. Las dos principales nacionalidades que pudieron optar a la reubicación durante todo el período fueron la siria y la eritrea. Los iraquíes pudieron optar hasta el 15 de junio de 2016¹⁶.

43 Sin embargo, los Estados miembros de acogida solamente aceptaron candidatos a la reubicación que hubieran llegado a Grecia antes del 20 de marzo de 2016 (fecha de entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía).

¹⁶ Cuadro 6 del informe trimestral de Eurostat sobre el asilo, de 15 de junio de 2016.

44 Las Decisiones entraron en vigor en el punto álgido de la crisis migratoria, cuando la mayoría de los migrantes que podrían haber sido candidatos potenciales a la reubicación se dirigían a través de Grecia o Italia, en un proceso de migración secundaria, a otros Estados miembros. Del final de 2015 al principio de 2016, las autoridades griegas e italianas carecían de capacidad suficiente para identificar y llegar a todos los candidatos que podían optar a la reubicación en su territorio. Los programas tuvieron un bajo rendimiento debido, principalmente, al bajísimo número de candidatos registrados que podían optar a la reubicación (véase la *ilustración 5*).

45 El cierre de la ruta de los Balcanes en marzo de 2016 frenó significativamente el tránsito incontrolado a través de Grecia, dejando en el país a muchos potenciales candidatos a la reubicación. En marzo de 2016, la Comisión calculaba que entre 50 000 y 56 000 personas se habían tenido que quedar en Grecia, incluidos entre 35 000 y 40 000 candidatos que podían optar a la reubicación. Un ejercicio masivo de registro previo, financiado a través de la ayuda de emergencia y con el apoyo del ACNUR y la EASO, ayudó a identificar y registrar a aquellos que todavía se encontraban en Grecia en el verano de 2016. Sin este ejercicio, el número de reubicaciones habría sido todavía menor.

46 La información que se facilitó a los migrantes identificados sobre los países de reubicación y sobre las ventajas de una reubicación ordenada (en oposición a una «autorreubicación» irregular) no bastó para ganar su confianza y convencerles del atractivo de los programas.

47 El bajo número de compromisos de reubicación y la lentitud con la que los Estados miembros tramitaron los compromisos y los traslados también habrían disuadido a algunos migrantes de solicitar la reubicación, aunque la situación mejoró con el tiempo.

Se reubicó a un alto porcentaje de candidatos registrados, a pesar de las deficiencias del proceso de reubicación

48 Se consiguió reubicar a un alto porcentaje de todos los candidatos registrados en los programas de Grecia e Italia (80 y 89 %, respectivamente). Los dos motivos principales de que no se lograra la reubicación de quienes estaban registrados fueron los controles de seguridad fallidos y las fugas.

49 No obstante, el Tribunal detectó varias insuficiencias operativas en los procesos de reubicación (véanse el [recuadro 3](#) y la [ilustración 6](#)).

Recuadro 3

Insuficiencias operativas en el proceso de reubicación

Las Decisiones de reubicación tuvieron que adoptarse rápidamente en septiembre de 2015, antes de que los procedimientos estuvieran establecidos y se dispusiera de las estructuras necesarias (para el registro, el transporte y el alojamiento de los candidatos a la reubicación). Por tanto, no estaba claro cómo había que proceder; por ejemplo, ¿quién debía encargarse de realizar los controles médicos y de seguridad, y cómo? Las principales partes interesadas no se pusieron de acuerdo sobre los protocolos operativos hasta más tarde (en el verano de 2016 en Grecia y al final de 2016 en Italia).

Para la mayoría de los rechazos se adujeron motivos de orden público o de seguridad nacional, conforme a las Decisiones de reubicación. Sin embargo, las explicaciones que se ofrecieron fueron a menudo de carácter genérico, sin justificar con detalle cada caso individual. El número de rechazos fue más elevado para Grecia que para Italia, debido a los distintos perfiles de seguridad de los migrantes que optaban a la reubicación. Grecia dirigió a los candidatos rechazados al sistema nacional de asilo, mientras que Italia les ofreció la reubicación en otro Estado miembro.

Algunos Estados miembros aplicaron preferencias restrictivas no fundamentadas en las Decisiones (por ejemplo, ningún eritreo en Bulgaria, solo candidatos con documentos de identificación y de viaje en Chequia). La EASO tardó mucho tiempo en desarrollar un sistema de ajuste de las preferencias. Programado para entrar en funcionamiento en octubre de 2016, el proyecto no se completó hasta que finalizó la reubicación y, aunque se probó en Grecia, nunca se implantó en Grecia ni en Italia.

Los candidatos fueron repartidos por todo el territorio de Grecia e Italia, en lugar de mantenerlos juntos. Su alojamiento en instalaciones de reubicación específicas habría acelerado la tramitación de sus solicitudes al facilitar varias fases, como los controles sanitarios obligatorios y las sesiones de orientación cultural.

Dado que las Decisiones no fijaban metas preliminares y vinculantes de reubicación, en un principio los compromisos de los Estados miembros de acogida fueron bajos, pero ganaron impulso progresivamente al avanzar la ejecución. Algunos Estados miembros fueron más proactivos que otros.

Ilustración 6 – Síntesis de las insuficiencias operativas en la reubicación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El seguimiento tras la reubicación es insuficiente y no hay estructuras para la reubicación voluntaria

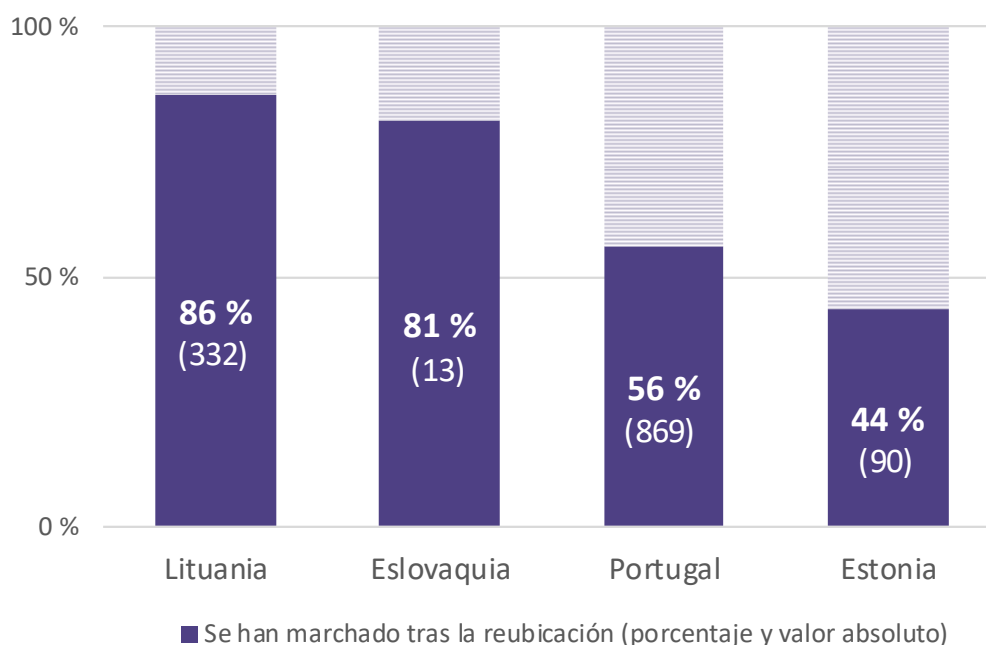
50 La Comisión, junto con la EASO y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), efectuó un seguimiento de la ejecución de los programas de reubicación, en especial del número real de traslados. También se recopilaban datos sobre registros, fugas y rechazos, pero la información comunicada sobre estos aspectos no se ha armonizado entre Grecia e Italia.

51 Los resultados preliminares recabados por la Comisión en febrero de 2018 mostraron elevadas tasas de reconocimiento de asilo entre los migrantes reubicados en los Estados miembros de acogida. También mostraron tasas relativamente elevadas de movimientos secundarios posteriores a la reubicación en determinados Estados miembros, aunque la mayoría no recopilan información sobre este aspecto.

52 La Comisión no ha efectuado un seguimiento de la situación en los países de reubicación desde febrero de 2018. Los datos recabados por el Tribunal y obtenidos de los Estados miembros de acogida en abril y mayo de 2019 confirman las observaciones recogidas en el apartado anterior (véase la [ilustración 7](#)).

53 Los programas temporales de reubicación finalizaron en septiembre de 2017 y todavía no se ha logrado un consenso sobre la propuesta de la Comisión para establecer un sistema permanente de reubicación. A falta de un mecanismo de reubicación acordado en la UE, se está produciendo la reubicación voluntaria con carácter puntual, sobre todo para los migrantes que desembarcaron en Italia y Malta.

Ilustración 7 – Elevado porcentaje de movimientos secundarios entre los migrantes reubicados en determinados Estados miembros¹



¹ España no proporcionó datos. Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Malta, los Países Bajos y Rumanía no recopilaban datos sobre este aspecto. El porcentaje de Estonia incluyó a los migrantes reasentados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos sobre reubicación recabados de los Estados miembros (abril de 2019).

Los programas nacionales y los proyectos en virtud de la ayuda de emergencia del FAMI examinados abordaron las necesidades definidas, pero no lograron plenamente sus metas

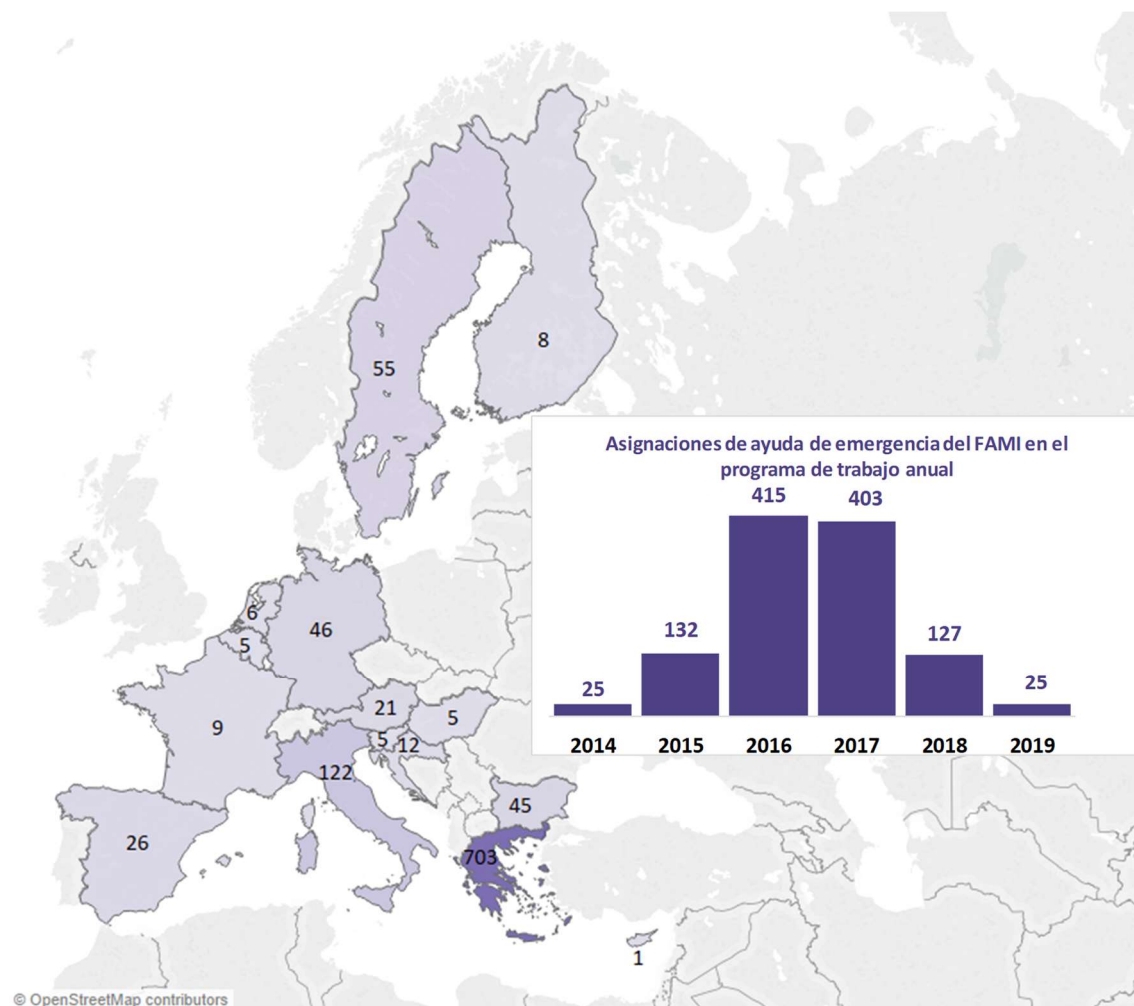
Los proyectos de ayuda de emergencia del FAMI son pertinentes, pero no abordan solo las necesidades urgentes y específicas, tal y como estaba previsto

54 La ayuda de emergencia del FAMI tiene como finalidad proporcionar ayuda financiera para hacer frente a necesidades urgentes y específicas en caso de situación de emergencia¹⁷.

55 Aunque el presupuesto original era de 160 millones de euros para el MFP 2014-2020, las asignaciones totales para la ayuda de emergencia del FAMI aumentaron y alcanzan los 1 100 millones de euros hasta el programa de trabajo anual de 2019. Tal y como muestra la *ilustración 8*, Grecia e Italia son los dos mayores destinatarios de los fondos de ayuda de emergencia del FAMI.

¹⁷ Artículo 21 del Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014.

Ilustración 8 – Subvenciones de ayuda de emergencia del FAMI en los Estados miembros (millones de euros)



Los Estados miembros sin financiación de ayuda de emergencia del FAMI no podían optar a dichos fondos o no los solicitaron.

Fuente: cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión, marzo de 2019.

Mapa

© OpenStreetMap, contribuciones bajo licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

56 La ayuda de emergencia se concibió en un principio como un instrumento de pequeña escala para abordar necesidades urgentes y específicas. El incremento de fondos de la ayuda de emergencia contribuyó a aumentar la flexibilidad y la capacidad de respuesta del apoyo de la Comisión durante la crisis. La evaluación intermedia del FAMI¹⁸ también puso de relieve su papel en el refuerzo de la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros. Como tal, la ayuda de emergencia desempeñó un papel fundamental en el apoyo a la ejecución de los programas de reubicación en Grecia e Italia, financiando el registro previo de candidatos a la reubicación (en Grecia), las instalaciones de acogida y los traslados de candidatos que optaban a la reubicación.

57 Al mismo tiempo, la ayuda de emergencia se ha convertido en el principal instrumento estratégico de la Comisión para reequilibrar el apoyo hacia aquellos países más afectados por la crisis migratoria, especialmente Grecia, complementando las dotaciones de sus programas nacionales¹⁹.

58 Por consiguiente, algunos proyectos de ayuda de emergencia no abordan solo necesidades urgentes y específicas, sino que complementan a los programas nacionales del FAMI financiando actividades estructurales de mayor duración, que incluyen componentes de refuerzo de las capacidades. La Comisión también puso de relieve este aspecto en su evaluación de impacto²⁰.

59 El Tribunal examinó seis proyectos de ayuda de emergencia: tres en Grecia y tres en Italia. En cada país se examinó un proyecto relativo al asilo, otro sobre retornos y otro sobre reubicación. En el [anexo II](#) se recoge una evaluación pormenorizada.

¹⁸ SWD(2018) 339 final, «Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017».

¹⁹ Los programas nacionales del FAMI, al igual que el FSI, tienen una rígida clave de reparto básica basada en datos de comienzos de la década de 2010, por lo que no reflejan la situación posterior a 2015. Los recursos adicionales solamente se podrían repartir proporcionalmente a todos los países con arreglo a esta clave de reparto básica o mediante medidas específicas, que se limitan a un pequeño número de prioridades de inversión.

²⁰ SWD(2018) 347 final, «2018 Impact assessment accompanying the proposal for the new AMF regulation», sección 1.2.1.1.

60 El Tribunal constató que los seis proyectos examinados eran pertinentes para las necesidades definidas. Los objetivos fijados para cada proyecto de la muestra eran claros en cuanto a lo que debían lograr las medidas. En lo que respecta al producto, todos los proyectos de la muestra se centraron en las realizaciones inmediatas, pero no en los resultados y el impacto. La excepción fue el proyecto EMAS-IT-1, que ni siquiera tenía indicadores de realización (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Ejemplo de un proyecto sin indicadores de efectos ni de realización

El proyecto **EMAS-IT-1** presta apoyo a las oficinas de inmigración de la Policía (*questure*) financiando apoyo lingüístico y equipos. El comité de evaluación llegó a la conclusión de que la realización de la medida propuesta debería consignarse expresamente, con la definición de indicadores adecuados, correspondientes a los objetivos de la medida (por ejemplo, media diaria o mensual de solicitudes de asilo tramitadas en cada *questura*). Estos indicadores permitirían efectuar un seguimiento adecuado del rendimiento y evaluar los logros.

El acuerdo de subvención no se modificó conforme a la solicitud del comité de evaluación, y se centró únicamente en los recursos (por ejemplo, el número de traductores proporcionado, la cantidad de equipos entregados), sin establecer metas de rendimiento.

61 El Tribunal no halló solapamientos entre los proyectos financiados en virtud de la ayuda de emergencia, por una parte, y los programas nacionales del FAMI o las operaciones de la EASO o de Frontex, por la otra.

62 Sin embargo, dos de los seis proyectos de ayuda de emergencia examinados no abordaban necesidades urgentes y específicas (EMAS-GR-2 y EMAS-IT-1), sino que sustituían a las medidas de los programas nacionales del FAMI, financiando actividades estructurales de mayor duración que incluyen componentes de refuerzo de las capacidades (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Cambio en la ayuda de emergencia, desde la respuesta de emergencia al apoyo estructural de mayor duración

El proyecto **EMAS-GR-2** financió retornos forzados de migrantes en situación irregular por parte de la Policía griega, desde diciembre de 2015 hasta noviembre de 2016. Sin embargo, este tipo de actividades estándar de retorno de larga duración están cubiertas por el presupuesto nacional. Un proyecto del programa nacional del FAMI sobre retornos forzados cubrió con carácter retroactivo la totalidad del período comprendido entre 2014 y 2019 (excluido el período cubierto por la ayuda de emergencia). Esto demuestra que la financiación de emergencia no se necesitaba con carácter urgente.

El proyecto **EMAS-IT-1** funcionará durante dieciocho meses. Además de equipos informáticos, el apoyo también incluye la compra de vehículos y mobiliario. En lugar de centrarse en las *questure* con mayor sobrecarga y largas esperas para registrar las solicitudes de asilo, el proyecto tiene como finalidad reforzar la capacidad de todas las *questure* de Italia, incluidas aquellas que no necesitan apoyo urgente.

Si bien esta medida puede ayudar a que Italia elimine la acumulación de solicitudes de asilo, un proyecto de este tipo habría sido más oportuno si se hubiera ejecutado en 2016 y 2017, cuando los registros de asilo en Italia alcanzaron su nivel máximo. Sin embargo, no comenzó hasta septiembre de 2018, cuando los registros de asilo ya habían descendido significativamente con respecto a los años anteriores. En el momento de la visita de auditoría, al final de febrero de 2019, todavía no había actividad alguna, debido a los procedimientos de contratación pública en marcha.

63 En julio de 2017, la Comisión destinó financiación adicional de ayuda de emergencia del FAMI para Italia, de hasta 100 millones de euros, que se utilizó también para financiar los proyectos EMAS-IT-1 y EMAS-IT-2. No obstante, faltó un mecanismo estructurado que repartiera equitativamente los fondos de la ayuda de emergencia entre los Estados miembros si las solicitudes de financiación de proyectos superaban el presupuesto disponible. Si todos los Estados miembros pidieran subvenciones de ayuda de emergencia del FAMI para financiar actividades parecidas (retornos forzados nacionales, AVRR o mejora de la capacidad de las comisarías), el presupuesto de la ayuda de emergencia se agotaría rápidamente.

64 La Comisión ha propuesto incluir la ayuda de emergencia en régimen de gestión compartida con los Estados miembros en el nuevo marco financiero para el período 2021-2027²¹. Queda pendiente redactar los criterios para asignar los fondos de la ayuda de emergencia.

Solo dos de los seis proyectos de ayuda de emergencia del FAMI examinados lograron plenamente sus metas

65 Los objetivos previstos para los proyectos EMAS-GR-3 y EMAS-IT-2 se lograron en su totalidad, mientras que los de los proyectos EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 y EMAS-IT-3 alcanzaron parcialmente (*recuadro 6*). El proyecto EMAS-IT-1 se encuentra todavía en una fase temprana de ejecución (*recuadro 5* y *anexo II*).

Recuadro 6

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

EMAS-GR-2: La Policía griega no cumplió sus metas, efectuando únicamente el retorno forzoso de 121 nacionales de terceros países, de una meta fijada de 1 080. Por el contrario, la OIM superó sus expectativas, retornando 1 464 nacionales de terceros países (en comparación con los 1 000 previstos) en retornos voluntarios asistidos. Este proyecto también gastó menos de lo previsto; utilizó el 65 % (1,7 millones de euros) del importe asignado en un principio (2,5 millones).

EMAS-IT-3: No fue posible lograr la meta de alojar a una media de 1 310 candidatos a la reubicación a lo largo de doce meses, ya que hubo menos candidatos reales de los previstos. Además, los migrantes que podían optar a la reubicación estaban repartidos por toda Italia. Por lo tanto, suponía un desafío trasladarlos a los centros de reubicación específicos, que terminaron alojando a una combinación de migrantes, incluidos aquellos que no podían optar a la reubicación. En consecuencia, el importe utilizado para este proyecto fue menor de lo previsto, ya que se utilizó el 63 % (9,7 millones) de la cantidad asignada en un principio (15,3 millones de euros).

²¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración, COM(2018) 471 final, de 12 de junio de 2018.

66 Aunque el proyecto EMAS-IT-2 superó sus metas tres meses antes del final del período de ejecución, cabe señalar que las metas eran relativamente modestas, teniendo en cuenta el número de decisiones de retorno expedidas y el número de migrantes en situación irregular que se encontraban en Italia. El rendimiento del programa AVRR en Italia está afectado por varios problemas, que se analizan en el [recuadro 12](#).

No hubo una evaluación de necesidades exhaustiva y sólida para los programas nacionales del FAMI

67 Los programas nacionales del FAMI para el período 2014-2020 asignaron 328,3 millones de euros a Grecia y 394,2 millones de euros a Italia. Sin embargo, los programas nacionales del FAMI no se acordaron hasta julio y agosto de 2015 respectivamente, debido a la adopción tardía del Reglamento del FAMI.

68 Integrado en un plan estratégico general, un fondo plurianual como el FAMI requiere evaluaciones de necesidades exhaustivas y sólidas, en las que se valore el coste de todas las necesidades, se prioricen las mismas y se actualicen periódicamente²². La situación, en permanente cambio, dejó poco tiempo para establecer estas evaluaciones de necesidades en Grecia e Italia.

²² Por ejemplo, en el ámbito del asilo, este tipo de evaluación compararía el rendimiento deseado con el real (por ejemplo, en términos de capacidad de tramitación y reducción de las acumulaciones y de los plazos de tramitación), a la vista de tendencias pasadas y de una proyección de flujos de entrada y salida. A continuación, esto se convertiría en un análisis plurianual de deficiencias de los recursos que se requieren para satisfacer las necesidades (en términos de personal, espacio de trabajo, capacidad administrativa o de formación). Las necesidades previstas se cubrirían con cargo al programa nacional del FAMI y al presupuesto nacional, mientras que aquellas necesidades que surjan a partir de acontecimientos imprevistos e inesperados se podrían subsanar con ayuda de emergencia.

69 El Tribunal examinó diez proyectos nacionales del FAMI: cinco en Grecia y cinco en Italia (en el [anexo II](#) se recoge una evaluación pormenorizada de los proyectos GR-1 a 5 e IT-1 a 5). El Tribunal constató que todos los proyectos fiscalizados eran pertinentes, en la medida en que guardaban un vínculo temático demostrable con los objetivos del programa nacional. Sin embargo, sin valorar el coste de todas las necesidades y priorizarlas, no es posible evaluar si los fondos del FAMI se asignaron a donde más se necesitaban.

70 El Tribunal halló insuficiencias en los indicadores de rendimiento de los proyectos fiscalizados. Algunos proyectos carecían de indicadores específicos de efectos o de realización (IT-1, GR-2). Algunos indicadores fijaban metas demasiado bajas (IT-2, IT-3 e IT-4) o que ya se habían alcanzado (GR-1). Algunos indicadores no se actualizaron tras modificar el alcance del proyecto (GR-3) o, en última instancia, fijaban un plazo restrictivo para los retornos voluntarios asistidos y la reintegración (GR-5).

71 El Tribunal detectó un solapamiento entre los proyectos de AVRR fiscalizados IT-2 e IT-3 en Italia. Estos proyectos se adjudicaron en virtud de la misma convocatoria de propuestas, comprendían los mismos países de origen y se llevaron a cabo en las mismas regiones italianas. Sin una catalogación que asegurara que los proyectos operaban en zonas geográficas complementarias, los proyectos competían por el retorno de los mismos migrantes.

72 Desde la ampliación del mandato de Frontex en 2016, ha habido dos instrumentos de la UE (el programa nacional del FAMI y la ayuda al retorno de Frontex) que prestaban ayuda simultáneamente al mismo tipo de actividades de retorno forzoso. Esto también afecta a los proyectos de retorno forzoso del FAMI GR-4 e IT-4.

La mayoría de los proyectos de los programas nacionales del FAMI en Grecia e Italia fiscalizados no habían logrado totalmente sus metas en el momento de la fiscalización

73 Al final de 2016 apenas se habían movilizado recursos financieros del FAMI procedentes de los programas nacionales de Grecia para abordar las necesidades del país derivadas de la crisis migratoria. Grecia estaba compensando su retraso en la ejecución de los compromisos, pero los pagos realizados en virtud del programa nacional del FAMI siguieron siendo bajos. Italia subsanó los retrasos en la ejecución de los compromisos en virtud de los objetivos especiales 1 y 2, pero los compromisos con arreglo al objetivo específico 3 seguían presentando retrasos en el momento de la visita de auditoría (véase el [anexo I](#)).

74 En Grecia, uno de los cinco proyectos examinados (GR-1) había finalizado en el momento de la fiscalización, y cuatro todavía estaban en marcha. Cuatro de los cinco proyectos no habían logrado sus resultados previstos, o tenían pocas posibilidades de lograrlos (en el caso de los proyectos en marcha) (véase el [anexo IV](#)). En todos los proyectos examinados, el Tribunal halló evidencias de presentación de informes y seguimiento periódicos. En tres de los cinco proyectos, el elevado número de enmiendas hizo más difícil el seguimiento del rendimiento del proyecto y, en última instancia, la evaluación de su éxito²³.

75 En Italia, cuatro de los cinco proyectos examinados habían finalizado en el momento de la auditoría. De ellos, dos cumplieron parcialmente sus objetivos. Un proyecto fue suspendido y, de otro, no se facilitaron datos finales (véase el [anexo IV](#)). En dos de los cinco proyectos, la presentación de informes y el seguimiento no fueron adecuados.

²³ Por ejemplo, el proyecto GR-3 ha sido sometido a doce enmiendas que han cambiado su alcance, duración y presupuesto; el proyecto GR-2, a ocho enmiendas que han alterado su duración y presupuesto; y el proyecto GR-4, a seis enmiendas que han modificado su alcance, duración y presupuesto.

El marco de seguimiento del rendimiento se creó tarde y sin metas

76 El marco común de seguimiento y evaluación es la principal herramienta de la Comisión para efectuar el seguimiento y la evaluación del rendimiento de los programas nacionales del FAMI. Debido a los prolongados debates con los Estados miembros para acordar un conjunto armonizado de indicadores de resultados e impacto, el marco no se completó hasta febrero de 2017²⁴, cuando ya habían comenzado muchos proyectos del FAMI.

77 No solo se creó tarde el marco, sino que sus indicadores de resultados e impacto no cuentan con metas ni con valores de referencia, lo que dificulta la evaluación del rendimiento. Además, Italia y Grecia no recopilaban conjuntos completos de datos sobre ninguno de los indicadores del marco en los informes de evaluación intermedia de 2017.

78 La Comisión no ha desarrollado un marco de seguimiento del rendimiento para supervisar y comunicar los resultados de los proyectos financiados por la ayuda de emergencia.

No hay datos de rendimiento suficientes que faciliten una evaluación sólida de las políticas en la UE

79 En mayo de 2018, la Comisión propuso²⁵ revisar las estadísticas de Eurostat en materia de migración y asilo, con el objeto, entre otros, de: i) aumentar la frecuencia y el contenido de las estadísticas sobre retorno, ii) ofrecer datos de asilo desglosados de menores no acompañados e iii) introducir nuevas estadísticas sobre las solicitudes de reexamen de Dublín.

80 Durante el curso de la presente auditoría, quedó claro que hacían falta más datos de rendimiento para facilitar una evaluación sólida de las políticas en la UE. Esto no se aborda en la propuesta de la Comisión.

²⁴ Según el Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión, de octubre de 2016.

²⁵ COM(2018) 307 final.

81 Por ejemplo, en lo que respecta a los procedimientos de asilo, Eurostat y la EASO no recopilan datos de rendimiento sobre los plazos de tramitación de las solicitudes de asilo entre las principales fases²⁶ del procedimiento, a pesar de los numerosos plazos fijados en la legislación nacional y de la UE en materia de asilo. La EASO recopila datos básicos sobre las acumulaciones que solo se refieren al envejecimiento de las solicitudes de asilo pendientes en la fase de primera instancia. Eurostat solo recopila algunos datos²⁷ sobre la fase judicial o de recurso, pero ninguno sobre los recursos pendientes en las diferentes instancias.

82 No se recopilan datos sobre la rapidez de los procedimientos de retorno. Tampoco hay indicadores que midan la sostenibilidad de los retornos, como el número de migrantes retornados que intentan volver a la UE o el éxito de los paquetes de reintegración de AVRR.

El apoyo operativo de las agencias de la UE no se aprovechó al máximo

Esfuerzos realizados por la EASO para desarrollar un enfoque más estratégico respecto de su apoyo a los procedimientos de asilo

83 El Tribunal consideró que las operaciones de la EASO eran pertinentes para las numerosas necesidades derivadas del gran flujo de entrada de migrantes a Grecia e Italia.

84 En su ayuda a estos Estados miembros durante la crisis migratoria, especialmente en el punto álgido de llegadas de migrantes de 2015 y 2016, y teniendo en cuenta los continuos y frecuentes desarrollos, la EASO no tuvo tiempo de realizar evaluaciones de necesidades exhaustivas en las que se priorizaran las necesidades y se evaluara su coste, ni de establecer planes plurianuales o estrategias de salida. Sin embargo, tampoco se preparó una evaluación estructurada de este tipo para los planes operativos de 2017 y 2018. Los planes fueron acordados por la EASO y los Estados miembros de acogida. Sin embargo, a falta de una priorización clara y una evaluación del coste de las necesidades, no se pudo demostrar que la EASO había orientado su apoyo a donde más se necesitaba.

²⁶ Realización, registro y presentación de una solicitud de asilo, decisión en primera instancia, decisión en segunda instancia, decisión en última instancia.

²⁷ Solo las decisiones en última instancia, base de datos: migr_asydcfina.

85 Al preparar sus planes operativos de 2019, la EASO acometió un importante esfuerzo por implantar los principales elementos de la planificación estratégica²⁸. Desde un punto de vista conceptual, el Tribunal considera que este enfoque constituye una buena práctica, aunque su aplicación efectiva solamente se puede evaluar al examinar los planes operativos de 2019, lo que queda al margen del alcance de su fiscalización.

86 Hasta 2018, los planes operativos estaban orientados a los recursos. La introducción de una herramienta de seguimiento del rendimiento en febrero de 2018 para Italia y en mayo de 2018 para Grecia dio lugar al establecimiento de indicadores de efectos y realizaciones, pero el Tribunal detectó varias deficiencias²⁹.

87 Aunque el Tribunal no halló ejemplos concretos de solapamiento, la Comisión y la EASO no habían implantado ningún procedimiento para que la EASO participara sistemáticamente en la planificación de proyectos del FAMI, en particular de proyectos —ya fueran en virtud de los programas nacionales del FAMI o de la ayuda de emergencia— que financiaran actividades parecidas (por ejemplo, financiación del personal del GAS o apoyo a las *questure* de Italia).

²⁸ Se utilizaron varios documentos analíticos (una exhaustiva evaluación de las necesidades, un informe de evaluación con la priorización de necesidades y una matriz de resultados general) para elaborar hojas de ruta de tres años para Italia y Grecia. Las hojas de ruta incluyen las necesidades definidas, su jerarquía y las soluciones, acompañadas de una estimación de su coste.

²⁹ En Grecia no se fijaron metas ni valores de referencia para los datos de realizaciones ni se definieron indicadores de impacto o efectos. En Italia se intentaron fijar indicadores de impacto, pero no se definieron metas ni valores de referencia.

88 En Italia, la EASO ajustó su apoyo al significativo descenso de los flujos migratorios. Dejó de prestar ayuda al suministro de información al final de 2018. El registro recibió menos apoyo del previsto, y se ha programado su eliminación progresiva para el final de 2019. La EASO también tiene intención de cancelar su apoyo a las comisiones territoriales de asilo³⁰ para el final de 2019.

89 Aunque algunos elementos del apoyo de la EASO pueden ser ejecutados por las autoridades nacionales y financiados con cargo al FAMI (por ejemplo, el personal interino: expertos en registro y trabajadores sociales en materia de asilo ya enviados al Servicio de Asilo griego (GAS), o servicios de interpretación), la EASO no cuenta con una estrategia de salida de este tipo para Grecia.

El apoyo de la EASO está lastrado por una escasez permanente de expertos de los Estados miembros, la corta duración de su despliegue y otros problemas operativos

90 En lo que respecta a los recursos —número de expertos, consultores interinos, etc.—, el despliegue de la EASO en Grecia e Italia es conforme, en líneas generales, con los planes operativos. El [anexo I](#) muestra que el gasto fue más elevado que el presupuesto inicial de cada ejercicio.

91 Al no haber metas o valores de referencia para los indicadores, es difícil valorar el rendimiento o la eficacia del apoyo de la EASO en términos de realizaciones y efectos. No obstante, las autoridades griegas e italianas en materia de asilo entrevistadas por el Tribunal consideraban que el apoyo de la EASO era útil para respaldar los procedimientos de asilo y reforzar las capacidades nacionales.

92 Las operaciones de la EASO siguen adoleciendo de una escasez permanente de expertos de los Estados miembros, cuya duración media de despliegue ha demostrado ser demasiado breve (de media, 50 días en Grecia y 46 en Italia en 2018). La EASO no redacta un plan anual de despliegue, como sí hace Frontex. En su lugar, solicita designaciones de expertos a los Estados miembros, pero a menudo no recibe una respuesta suficiente. Por ello, la EASO se ve obligada a utilizar más personal interino para suplir estas carencias.

³⁰ Autoridades administrativas italianas encargadas de examinar las solicitudes de asilo y tomar las decisiones en primera instancia.

93 El apoyo de la EASO en las islas griegas se ha enfrentado a obstáculos por otros problemas operativos (véase el [recuadro 7](#)).

Recuadro 7

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

El apoyo de la EASO ha estado lastrado por la falta de espacio de trabajo y por preocupaciones relativas a la seguridad (disturbios, carreteras de evacuación bloqueadas). Por ejemplo, en el punto crítico de Samos, que presenta un enorme exceso de población, la EASO solo realizaba cuatro entrevistas por turno, ya que solo dispone de cuatro estaciones de trabajo. En invierno no hubo ningún turno de tarde, por las preocupaciones relativas a la seguridad del personal de la EASO después del anochecer.

Las entrevistas de admisibilidad, que duran entre dos y tres horas, se realizan para todas aquellas nacionalidades con una tasa de reconocimiento superior al 25 %. El GAS revoca sistemáticamente los dictámenes jurídicos (observaciones finales) de la EASO contrarios a la admisibilidad de todos los migrantes, excepto de los sirios bajo protección temporal en Turquía, ya que el GAS, al contrario que la EASO y la Comisión, no considera que Turquía sea generalmente un «tercer país seguro» para la protección internacional. La ineficiencia resultante se abordó en parte fusionando las entrevistas de admisibilidad y de elegibilidad en una única fase en 2017. Desde septiembre de 2018, la EASO ha enviado simultáneamente al GAS las observaciones finales sobre la admisibilidad y la elegibilidad, a fin de evitar el innecesario proceso de derivación de una instancia a otra.

Según las estadísticas, en 2018 la EASO clasificó como vulnerables (o que necesitaban un reconocimiento médico más profundo) al 70 % de los solicitantes y miembros de sus familias entrevistados, de acuerdo con las categorías definidas por la legislación griega, y, como resultado, el GAS los derivó al procedimiento ordinario. El Tribunal constató desavenencias entre la EASO y el GAS sobre el resultado de estas evaluaciones de vulnerabilidad. Esta ausencia de un enfoque armonizado ha dado lugar a derivaciones ineficientes de una instancia a otra³¹. Ni el GAS ni la EASO recopilan estadísticas sobre la tasa de revocación de las evaluaciones de vulnerabilidad, lo que permitiría al Tribunal valorar la magnitud de este problema.

³¹ Al contrario de lo que ocurre en el proceso de asilo ordinario, la evaluación de vulnerabilidad es crucial en el procedimiento fronterizo de vía rápida en Grecia, ya que a

Las operaciones de ayuda al retorno forzoso de Frontex carecían de información de los Estados miembros y de coordinación con el FAMI

94 El Tribunal considera que todas las operaciones de retorno de Frontex son pertinentes para las necesidades definidas en materia de retornos.

95 Desde 2016, Frontex ha podido coordinar y organizar por iniciativa propia las operaciones de retorno forzoso. Sin embargo, para poder planificar mejor dichas operaciones, los Estados miembros tendrían que ofrecer, de manera sistemática y periódica, información operativa sólida y actual (por ejemplo, datos actualizados sobre los nacionales de terceros países que optan al retorno, sus países de origen, las cifras de personas en los centros de internamiento previos a la expulsión, su fecha de fin de internamiento, etc.).

96 Desde la ampliación del mandato de Frontex en 2016, ha habido dos instrumentos de la UE para las actividades de retorno forzoso: los programas nacionales del FAMI y la ayuda al retorno de Frontex. Las dos estructuras de financiación de la UE han coexistido para financiar el mismo tipo de actividades de retorno forzoso (operaciones conjuntas, operaciones nacionales y vuelos comerciales regulares). En el contexto del bajo número de retornos, esto provoca que no se aproveche el potencial de Frontex para ofrecer ayuda al retorno (véase el [recuadro 8](#)).

Recuadro 8

Ejemplo de coordinación insuficiente entre Frontex y el apoyo del FAMI en las operaciones de retorno forzoso

Antes de 2018, Grecia había organizado muy pocas veces operaciones conjuntas de retorno, ya que no contaba con su propio contrato marco de aviones chárter. En lugar de ello, participaba en las operaciones conjuntas de otros Estados miembros. En 2018, Grecia celebró su propio contrato marco, pero hasta ahora solo lo ha utilizado para operaciones nacionales financiadas por el programa nacional del FAMI, en lugar de organizar operaciones conjuntas con otros Estados miembros para aprovechar mejor la capacidad de los aviones.

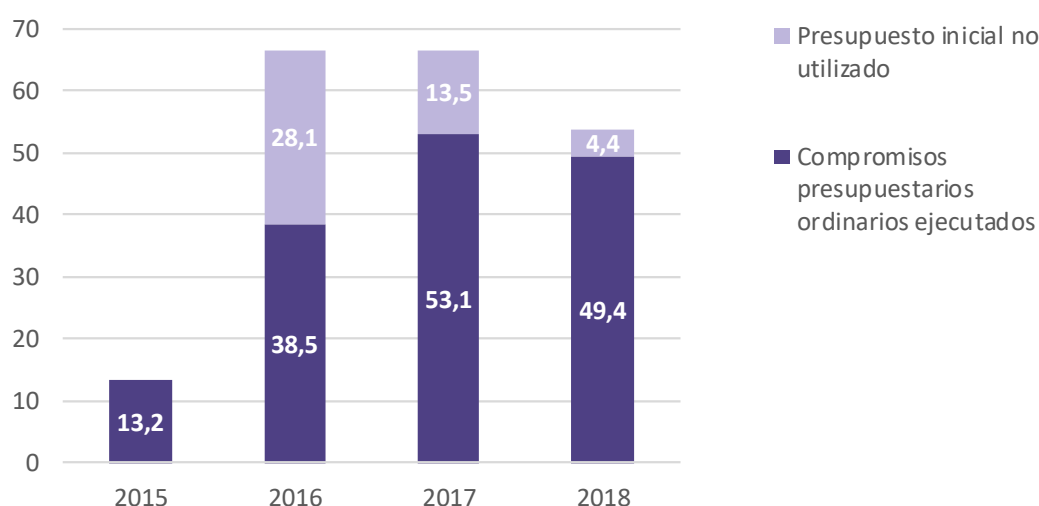
aquellos solicitantes considerados vulnerables se les levanta la restricción geográfica y se les dirige al procedimiento ordinario o acelerado en la Grecia continental.

97 No hay ninguna estructura para coordinar las acciones del FAMI y de Frontex. Frontex no participa en la programación de las acciones de retorno del FAMI ni tiene acceso a la información sobre los programas nacionales del FAMI ni sobre proyectos importantes financiados en virtud de dicho Fondo.

No se ha aprovechado el potencial de la ayuda al retorno de Frontex

98 Como los Estados miembros no han aprovechado al máximo el potencial de Frontex para apoyar las operaciones de retorno (véase la [ilustración 9](#)), la Agencia no ha podido utilizar todo el incremento de su presupuesto de ayuda al retorno desde la ampliación de su mandato.

Ilustración 9 – Uso del presupuesto de Frontex para la ayuda al retorno (millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Frontex.

99 Tal y como muestra la [ilustración 10](#), Grecia e Italia se encuentran entre los Estados miembros que no aprovechan al máximo el potencial de Frontex³². El motivo principal para ello es el bajo número de personas retornadas desde ambos países. Además, el hecho de que estos países optaran por los programas nacionales del FAMI en vez de por la ayuda de Frontex para los retornos forzados también explica la situación.

³² En particular, en las operaciones nacionales de retorno (Grecia), al organizar operaciones de retorno conjuntas bajo el nuevo contrato marco nacional griego (Grecia), participando en operaciones conjuntas (Italia) o con vuelos regulares (Grecia e Italia).

Ilustración 10 – Ayuda al retorno de Frontex en 2018

Uso de la ayuda de Frontex para las operaciones de retorno en Grecia e Italia



Vuelos chárter: número de personas retornadas y vuelos

	Grecia		Italia	
Operaciones nacionales	0	0	1 897	66
Operaciones de retorno conjuntas (como organizador)	24	2	186	7
Operaciones de retorno conjuntas (como participante)	44	11	6	2

Vuelos regulares: número de personas retornadas y vuelos

	Grecia		Italia	
	6	6	23	18

Readmisiones UE-Turquía desde Grecia

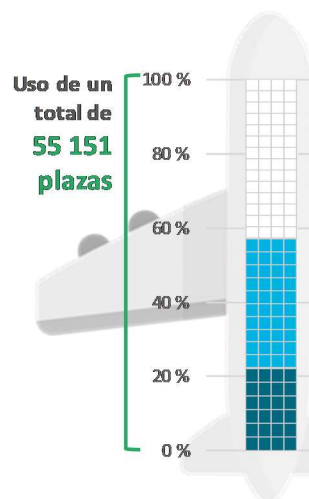
	UE	Turquía	Barco
	322	13	31

Estadísticas relativas a todos los Estados miembros de la UE



Vuelos chárter en 2018

12 245 345



Capacidad no utilizada
43 % (23 672 plazas)

Personal acompañante
35 % (19 234 plazas)
1,6 efectivos del personal de media por persona retornada

Personas retornadas
22 % (12 245 plazas)

Coste medio directo por persona retornada cubierto por Frontex

2 857 €

1 898 €

Vuelos comerciales regulares en 2018

1 477 1 082

Operaciones canceladas:
433
(694 personas retornadas implicadas)

17 de 28
Estados miembros participaron en las operaciones

Retornos a **49 terceros países** mediante vuelos regulares (incluidos 13 países a los que no llegaron los vuelos chárter)

100 El Tribunal constató que los desafíos operativos están afectando a la rentabilidad de las operaciones con vuelos chárter (véase la *ilustración 10*).

- i) Debido al riesgo de fuga, hay que actuar rápidamente una vez que el migrante está listo para su retorno; no se puede esperar a que el vuelo chárter esté lleno. Esto provoca que quede capacidad sin utilizar (43 %) en los vuelos chárter, en especial porque para las operaciones de retorno de larga distancia a África o Asia deben utilizarse grandes aeronaves con capacidad suficiente.
- ii) Las cifras reales de pasajeros son con frecuencia menores de lo previsto (67 % en 2018), por la falta de documentos de viaje necesarios, por solicitudes de asilo renovadas en el último momento, por personas fugadas, etc.
- iii) Las personas retornadas deben ir acompañadas de numerosos efectivos (escortas, monitores, observadores, personal médico, etc.).
- iv) Las operaciones de retorno también están lastradas por la difícil cooperación con los terceros países³³.

101 En general, los vuelos regulares son más rentables que los vuelos chárter. Por otra parte, aproximadamente un tercio de las operaciones de retorno en vuelos regulares fueron canceladas, sobre todo por negativas de las personas retornadas, ausencia de documentos de viaje, fugas, decisiones judiciales o negativas de los comandantes.

³³ Por ejemplo: Argelia y Marruecos no aceptan vuelos chárter y prefieren acuerdos bilaterales frente a los acuerdos de readmisión de la UE. Argelia exige a veces que el retorno de una persona se lleve a cabo en un plazo de 24 horas a partir de la expedición de los documentos de viaje, lo que no es viable. La Constitución de Irán prohíbe el retorno de sus ciudadanos contra su voluntad, lo que hace imposible su retorno forzoso. Las autoridades tunecinas solamente aceptan a las personas retornadas desde Italia y Alemania a través de vuelos chárter en virtud de los respectivos acuerdos bilaterales de readmisión. En la práctica Turquía no aplica la cláusula sobre nacionales de terceros países del acuerdo de readmisión UE-Turquía. Solamente Afganistán acepta documentos de viaje temporales de la UE. Nigeria y otros muchos países africanos no cuentan con un registro completo de sus ciudadanos, lo que dificulta su identificación.

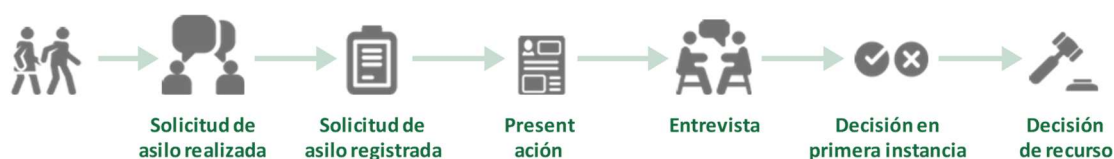
Persisten los prolongados plazos para la tramitación del asilo a pesar del aumento de la capacidad, y sigue habiendo pocos retornos de migrantes en situación irregular

102 El Tribunal estudió el impacto de las medidas de apoyo de la UE a nivel nacional, examinando si los procedimientos de asilo y retorno se habían vuelto más rápidos y eficaces, teniendo en cuenta:

- a) los plazos medios de tramitación entre las principales fases del procedimiento de asilo (véase la [ilustración 11](#));
- b) la eliminación de la acumulación de solicitudes de asilo pendientes;
- c) el porcentaje de recursos que revocan las decisiones de asilo en primera instancia;
- d) el número real de retornos en comparación con el número de decisiones de retorno expedidas;
- e) los plazos medios de tramitación entre las principales fases del procedimiento de retorno (véase la [ilustración 12](#));

Ilustración 11 – Procedimiento de asilo

Procedimiento de ASILO



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 12 – Procedimiento de retorno

Procedimiento de RETORNO



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

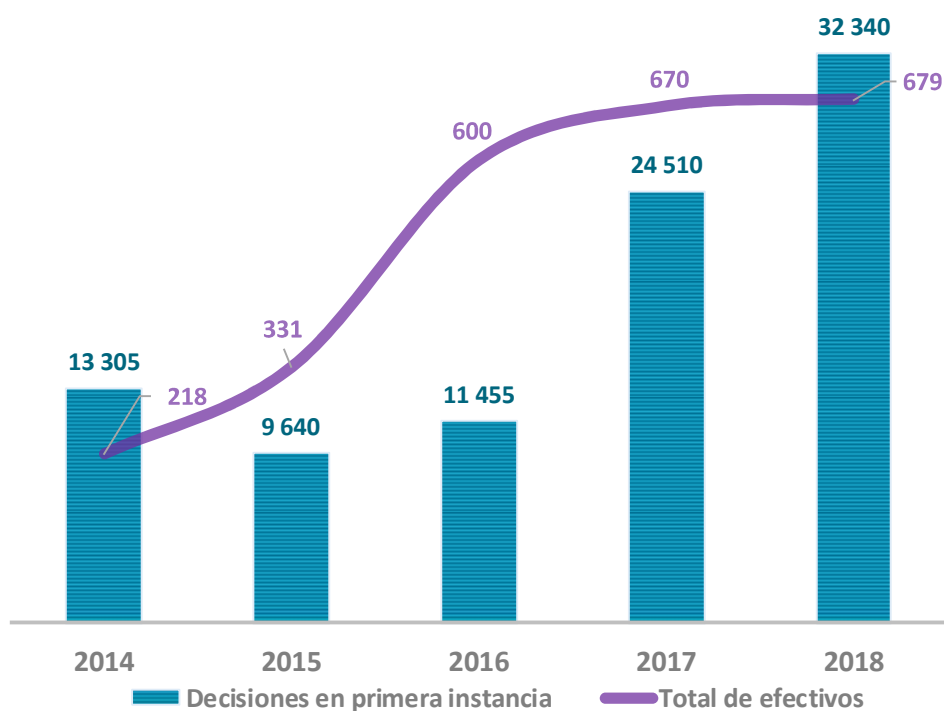
103 En el curso de la crisis, la mayoría de los migrantes en situación irregular que entraron en Europa habían llegado a Grecia o a Italia. Los dos Estados miembros evolucionaron de países de tránsito a países en los que los migrantes solicitan asilo. Dado que la situación actual en los dos países es diferente, el Tribunal presenta por separado para cada uno de ellos sus constataciones sobre los procedimientos de asilo. Asimismo, los datos sobre asilo recabados y analizados no permiten establecer una comparación directa entre los sistemas de asilo griego e italiano.

Persiste la saturación de la totalidad del sistema de asilo griego, pese al importante aumento de la capacidad de tramitación

Aumenta la acumulación, pese al crecimiento de la capacidad de tramitación

104 El GAS entró en funcionamiento en junio de 2013. Con el apoyo de la ayuda de emergencia del FAMI, el programa nacional del FAMI, la EASO y el ACNUR, sus efectivos han crecido en los últimos años, lo que ha aumentado su capacidad de tramitación de decisiones en primera instancia (véase la [ilustración 13](#)).

Ilustración 13 – Personal del GAS frente a decisiones en primera instancia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del GAS y Eurostat.

105 A pesar de este aumento de efectivos, la capacidad actual de los empleados del GAS para tramitar casos sigue quedándose corta, a la vista del incremento del número de solicitudes de asilo. En 2018 había, de media, 240 trabajadores sociales en el GAS. El Tribunal ha calculado que el GAS necesitaría aproximadamente 110 trabajadores sociales más solamente para contener la acumulación en primera instancia (dividiendo las 66 970 solicitudes de asilo recibidas en 2018 por la tasa de productividad estándar de dieciséis casos al mes por cada trabajador social). Aparte de la dificultad que entraña la contratación de personal cualificado, otro factor que restringe el crecimiento adicional del GAS es la acusada falta de espacio de trabajo (véase el [recuadro 9](#)).

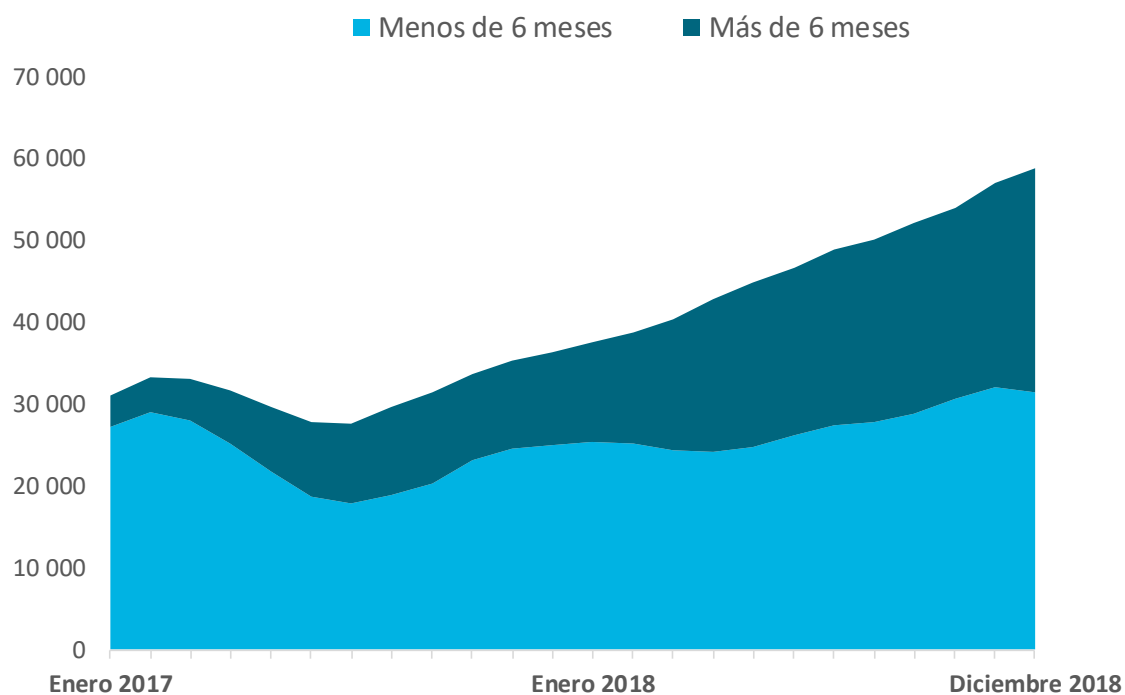
Recuadro 9

Falta de espacio de trabajo en el Servicio de Asilo griego

En Atenas, los servicios centrales del GAS ocupan un viejo edificio con estrechas oficinas. Las oficinas para entrevistas, registro y la Unidad Dublín se encuentran en unos contenedores fuera del edificio principal, donde los expedientes se apilan en el suelo por falta de espacio. Las restricciones de espacio también se pudieron observar durante la visita de auditoría del Tribunal a los puntos críticos de Lesbos y Samos.

106 El número total de casos pendientes en primera instancia casi se duplicó entre mediados de 2017 y el final de 2018, y se produjo un acusado incremento en el número de casos con antigüedad superior a seis meses (véase la [ilustración 14](#)).

Ilustración 14 – Casos pendientes en primera instancia en Grecia

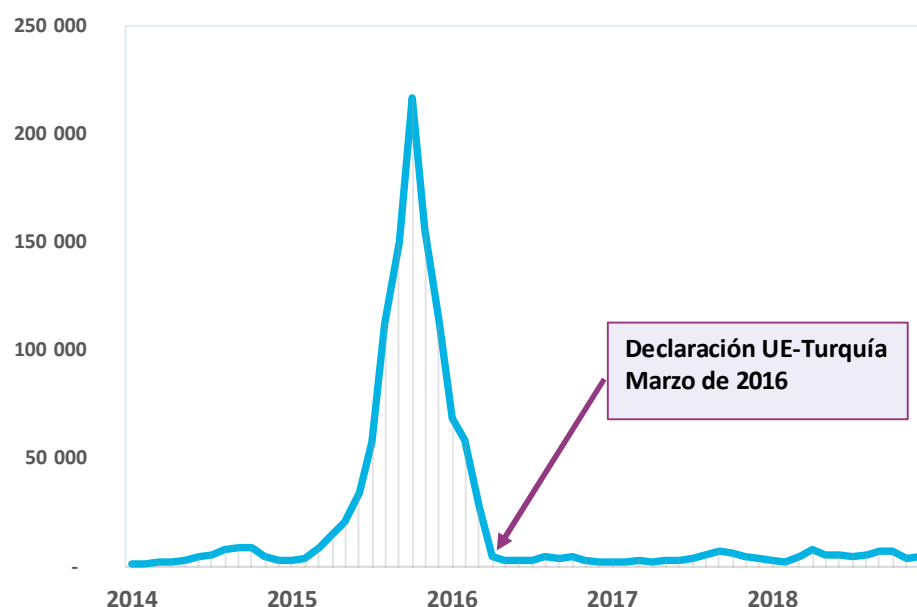


Esta cifra comprende tanto la parte continental como las islas, pero no incluye la acumulación en la fase previa al registro, sobre la que el Tribunal no ha obtenido datos de las autoridades nacionales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la EASO.

107 La Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, tuvo un importante impacto en la situación de asilo en Grecia. Los cruces irregulares de frontera desde Turquía a Grecia han descendido drásticamente (véase la *ilustración 15*). Al mismo tiempo, no obstante, una enorme presión ha recaído sobre el GAS, ya que, desde el cierre de la ruta de los Balcanes, la amplia mayoría de los nacionales de terceros países solicitan protección internacional en Grecia.

Ilustración 15 – Cruces irregulares de frontera en el Mediterráneo oriental



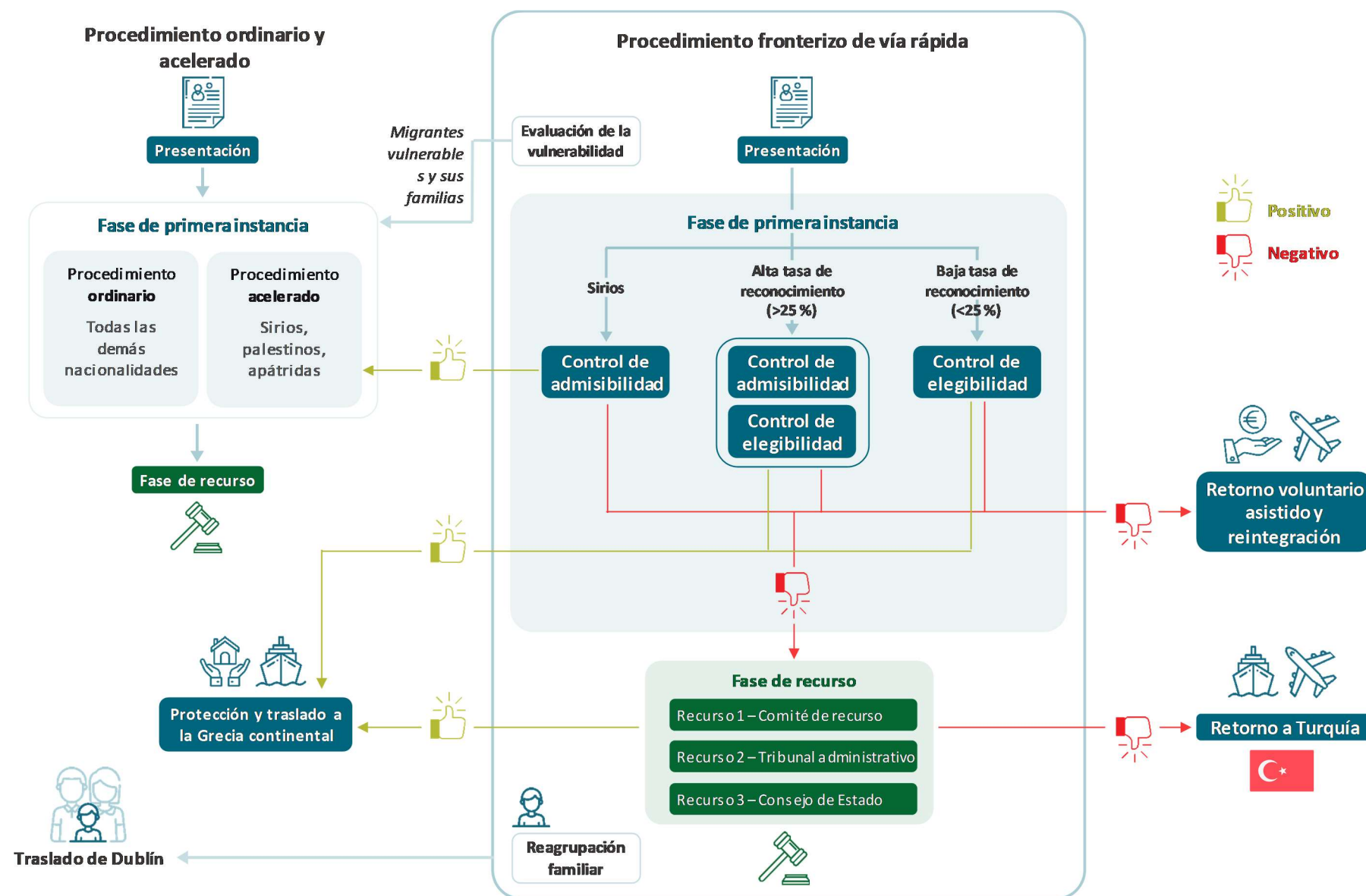
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos mensuales de Frontex.

108 En respuesta a la Declaración UE-Turquía, se introdujo en las islas griegas un procedimiento fronterizo de vía rápida³⁴. Dicho procedimiento se concibió para completar los actuales procedimientos de asilo ordinario y acelerado (véase el diagrama de flujos en la *ilustración 16*). La acumulación de casos pendientes en primera instancia en las islas ascendía a 24 533 al final de marzo de 2019³⁵.

³⁴ Para los solicitantes que se rigen por la Declaración UE-Turquía, esto es, los que llegaron a las islas griegas después del 20 de marzo de 2016, excepto aquellos con la calificación de vulnerables y los casos de reagrupación familiar de Dublín. Por primera vez, se aplica el concepto de «tercer país seguro» para los solicitantes de una nacionalidad con una tasa de reconocimiento superior al 25 %, incluidos los sirios, para facilitar los retornos rápidos.

³⁵ En la fase previa al registro: 2 389 casos; en la fase de entrevistas programadas: 14 132 casos; al final del proceso: 8 012 casos.

Ilustración 16 – Gráfico que simplifica el procedimiento fronterizo de vía rápida en las islas griegas

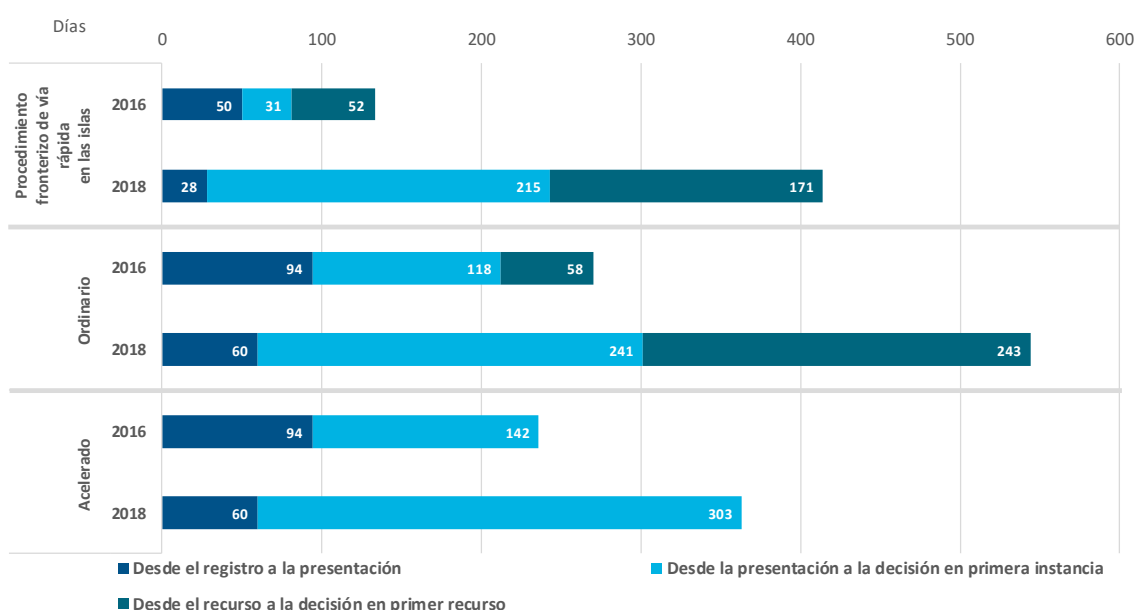


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los plazos de tramitación se están alargando

109 Los plazos de tramitación del asilo —desde el registro hasta la decisión de recurso— se alargaron en 2018 en todos los procedimientos de asilo en Grecia (véase la [ilustración 17](#)).

Ilustración 17 – Síntesis de los plazos de tramitación por procedimiento de asilo (días)



No se dispone de datos sobre los plazos de tramitación en la fase de recurso del procedimiento acelerado, ni de los casos en los tribunales administrativos de recurso ni en el Consejo de Estado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del GAS y de las instancias de recurso griegas.

110 El personal del GAS o de la EASO llevan a cabo las entrevistas para el procedimiento fronterizo de vía rápida en las cinco islas griegas que tienen puntos críticos. Aunque la legislación nacional establece plazos muy breves (la entrevista de asilo debería realizarse en el plazo de un día a partir de la presentación, y la decisión en primera instancia debería tomarse en un día a partir de la entrevista), los plazos medios de tramitación no obstante se han incrementado de año en año (véase el [recuadro 10](#)).

Recuadro 10

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

El procedimiento fronterizo de vía rápida implica a numerosas partes interesadas (Servicio de Acogida e Identificación, Frontex, médicos del Ministerio de Sanidad, policía, GAS y EASO), lo que hace que la buena coordinación entre ellos sea esencial. Un cuello de botella en cualquiera de las fases perturba la eficiencia de todo el proceso. Por ejemplo, en 2018, la escasez³⁶ en los puntos críticos de médicos del Ministerio de Sanidad, los únicos competentes para realizar las evaluaciones de la vulnerabilidad, afectó a la eficiencia de todo el procedimiento, aumentando así la acumulación de casos. Otro ejemplo lo constituyen los números de identificación diferentes que expiden los médicos del Ministerio de Sanidad y el Servicio de Acogida e Identificación. Esto complicó la identificación de solicitantes de asilo vulnerables y la tramitación de sus casos.

La gran mayoría de los solicitantes (el 74 % en 2018) se clasifican como vulnerables³⁷ y quedan excluidos del procedimiento fronterizo de vía rápida. En algunos casos (ni el GAS ni la EASO recopilan estadísticas precisas), el GAS revocó la evaluación de vulnerabilidad realizada por la EASO y remitió el caso para efectuar un examen médico adicional. Esto prolongó aún más el procedimiento de asilo para las personas afectadas. Además, el GAS revoca sistemáticamente los dictámenes contrarios a la admisibilidad para los no sirios que expide la EASO³⁸ (véase el [recuadro 7](#)).

Los recursos deberían debatirse en un plazo de tres días y, a continuación, tomar las decisiones en un plazo de dos días desde el debate o la presentación de un informe complementario. Sin embargo, el plazo medio de tramitación en 2018 fue de 171 días (véase la [ilustración 17](#)).

Al final de 2018, solamente 1 806 de los 8 928 migrantes que podían optar al retorno habían sido efectivamente devueltos a Turquía en virtud de la Declaración UE-Turquía.

111 La situación es incluso más problemática en lo que respecta a los procedimientos ordinario y acelerado.

³⁶ Desde agosto de 2018 no ha habido médicos del Ministerio de Sanidad en Quíos, y los dos médicos designados en Lesbos renunciaron al final de octubre de 2018. Desde diciembre de

112 El lapso medio de tiempo transcurrido desde el registro hasta la decisión en primera instancia en el procedimiento ordinario ha aumentado desde los 84 días de 2016 hasta los 241 días de 2018. Es probable que este lapso siga aumentando, ya que el Tribunal halló ejemplos de solicitantes de asilo que presentaron solicitudes en 2018 y están recibiendo citas de entrevistas para 2022 o, incluso, 2023.

113 Con arreglo al procedimiento acelerado para solicitantes sirios, palestinos o apátridas, el lapso medio transcurrido entre el registro y la decisión en primera instancia creció más del doble, desde los 142 días de 2016 hasta los 303 días de 2018. El Tribunal halló casos de sirios a los que, tras realizar una solicitud en 2018, no se les ha ofrecido una entrevista hasta marzo de 2021, lo que indica que existe riesgo de que dicho lapso se incremente.

114 Esto constituye una paradoja para los sirios admisibles y para los solicitantes vulnerables que se encuentran en las islas³⁹. Aunque se les haya levantado la restricción geográfica y puedan abandonar las islas, deben esperar mucho más tiempo para el examen del fondo de su caso en la Grecia continental que si hubieran permanecido en el procedimiento fronterizo de vía rápida en las islas⁴⁰.

2017 solo ha habido un médico del Ministerio de Sanidad en cada uno de los puntos críticos de las islas de Leros, Samos y Kos.

³⁷ La legislación griega define siete categorías de vulnerabilidad: 1. Personas con una discapacidad o enfermedad grave; 2. Víctimas de violencia grave; 3. Mujeres embarazadas o con bebés recién nacidos; 4. Menores no acompañados; 5. Familias monoparentales; 6. Personas de la tercera edad; 7. Víctimas de trata de seres humanos.

³⁸ Al final de 2018, los 3 737 casos no correspondientes a sirios habían sido admitidos para el examen de su fondo en Grecia, excepto dos casos palestinos que no se admitieron a trámite.

³⁹ 889 sirios admisibles y 42 288 migrantes vulnerables al final de 2018.

⁴⁰ Según el Consejo para los Refugiados de Grecia, algunos solicitantes vulnerables procedentes de Palestina (con una alta tasa de reconocimiento y posibilidad real de obtener protección internacional) prefieren que no se los catalogue como vulnerables con el fin de permanecer en el procedimiento fronterizo de vía rápida y que su caso sea tramitado con mayor rapidez.

Las autoridades encargadas de los recursos están sobrecargadas

115 Grecia se ha esforzado por reforzar la capacidad de sus instancias de recurso. En diciembre de 2018, el número de comités de recurso pasó de doce a veinte. Este aumento de la capacidad es esencial para evitar la situación ocurrida en 2017, cuando los comités encargados de la acumulación todavía estaban resolviendo los recursos pendientes anteriores a 2013 (véase el proyecto GR-1 del programa nacional del FAMI en el [anexo IV](#)).

116 Al final de 2018, las autoridades encargadas de los recursos tenían 13 755⁴¹ casos pendientes. Un importante porcentaje de las decisiones negativas en primera instancia (que han supuesto casi la mitad de estas decisiones desde 2013) pasa a la fase de recurso y ejerce una presión adicional sobre las autoridades de recurso. Entre 2016 y 2018 se alargaron los plazos medios de tramitación, tanto en el continente como en las islas.

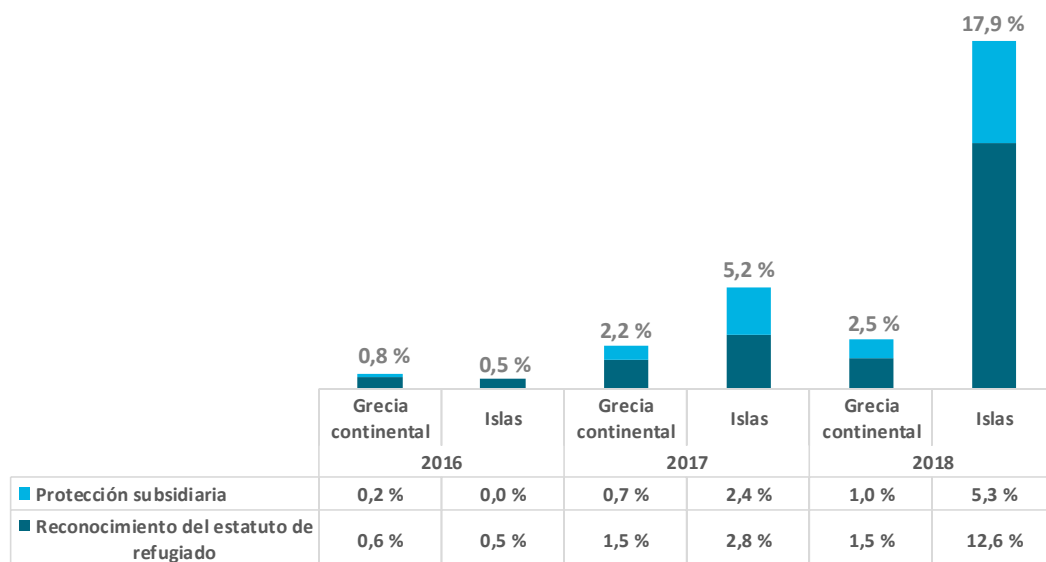
117 No se ha previsto ningún proyecto financiado por el FAMI para prestar ayuda a los comités de recurso, y el apoyo de la EASO es limitado, por su participación en la fase de primera instancia.

Hay indicios de descenso de la calidad de las decisiones en primera instancia en las islas

118 Un posible indicador de la calidad de las decisiones en primera instancia es el porcentaje de decisiones revocadas entre los recursos presentados en las instancias de recurso. La [ilustración 18](#) muestra un bajo porcentaje de revocaciones en el continente, pero la situación en las islas ha empeorado significativamente en los dos últimos años. Esto apunta a un descenso en la calidad de las decisiones en primera instancia (en 2018, el 17,8 % fueron revocadas por las autoridades de recurso).

⁴¹ En estos casos no se incluyen aquellos que se tramitan en los tribunales superiores ni en el Consejo de Estado, de los que no se han facilitado datos.

Ilustración 18 – Porcentaje de decisiones negativas en primera instancia que han sido revocadas



Islas: Lesbos, Kos, Leros, Samos, Quíos.

No se han facilitado datos sobre decisiones de recurso aceptadas para protección humanitaria.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las instancias de recurso griegas.

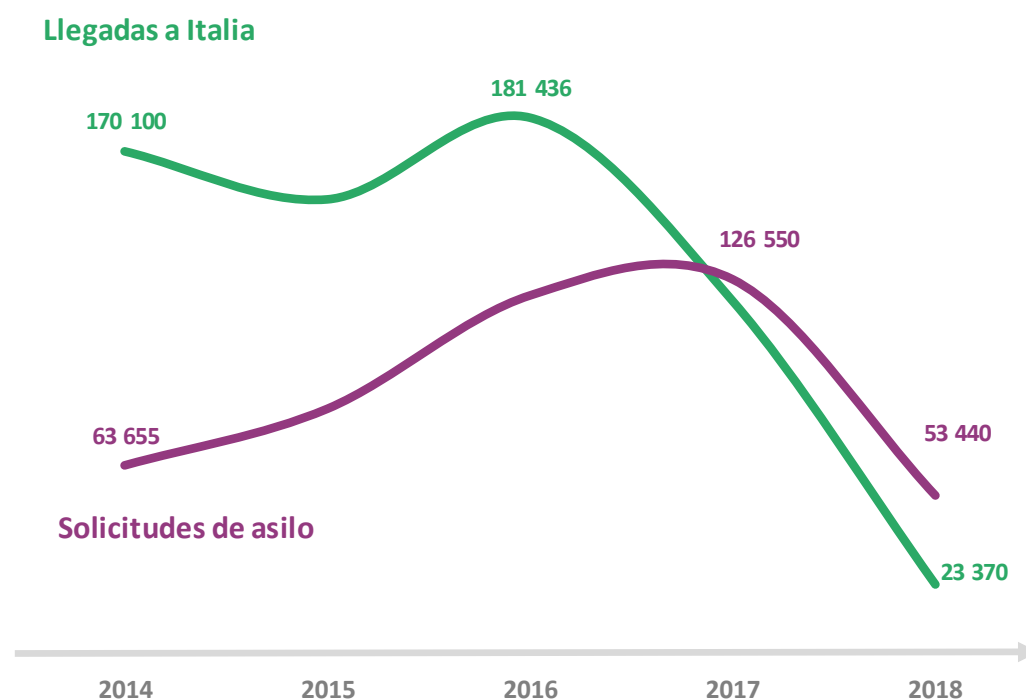
La acumulación de solicitudes de asilo se traslada a unas autoridades de recurso sobrecargadas en Italia

Se ha reducido la acumulación de casos pendientes en primera instancia

119 Las autoridades italianas no pudieron generar la información solicitada por el Tribunal sobre la evolución anual en el número de casos pendientes o en la acumulación desde 2015 en las fases de registro, presentación, recurso y decisión final. Por lo tanto, la presente sección aborda únicamente el número de casos pendientes o acumulación en la fase de decisiones en primera instancia.

120 Las llegadas a Italia han presentado una acusada tendencia a la baja desde 2016: en 2017 se redujeron un 34 % con respecto al año anterior, y en 2018 cayeron un 80 % adicional (véase la [ilustración 19](#)). Las solicitudes de asilo se redujeron en un 56 % de 2016 a 2018.

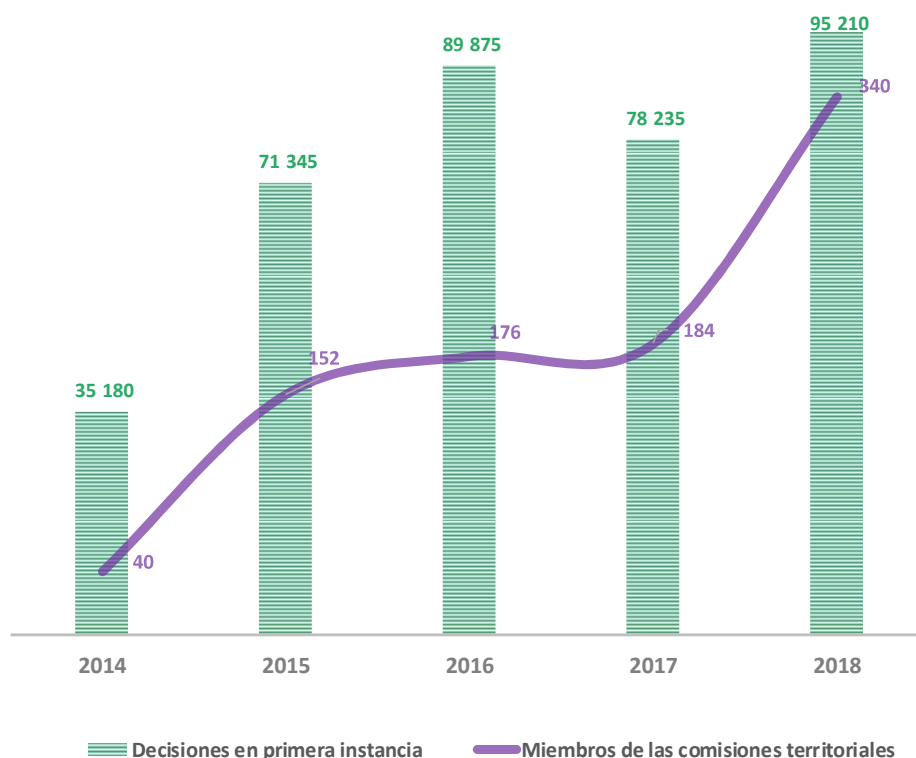
Ilustración 19 – Llegadas y solicitudes de asilo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Ministerio del Interior (llegadas) y de Eurostat (solicitudes).

121 La Comisión Nacional de Asilo (NAC), junto con sus oficinas regionales, evalúa las solicitudes de protección internacional en Italia y se encarga de expedir las decisiones en primera instancia. Su capacidad de efectivos aumentó entre 2014 y 2018, con el apoyo del presupuesto nacional (véase la *ilustración 20*). El refuerzo de su personal aumentó su capacidad para tramitar solicitudes en primera instancia.

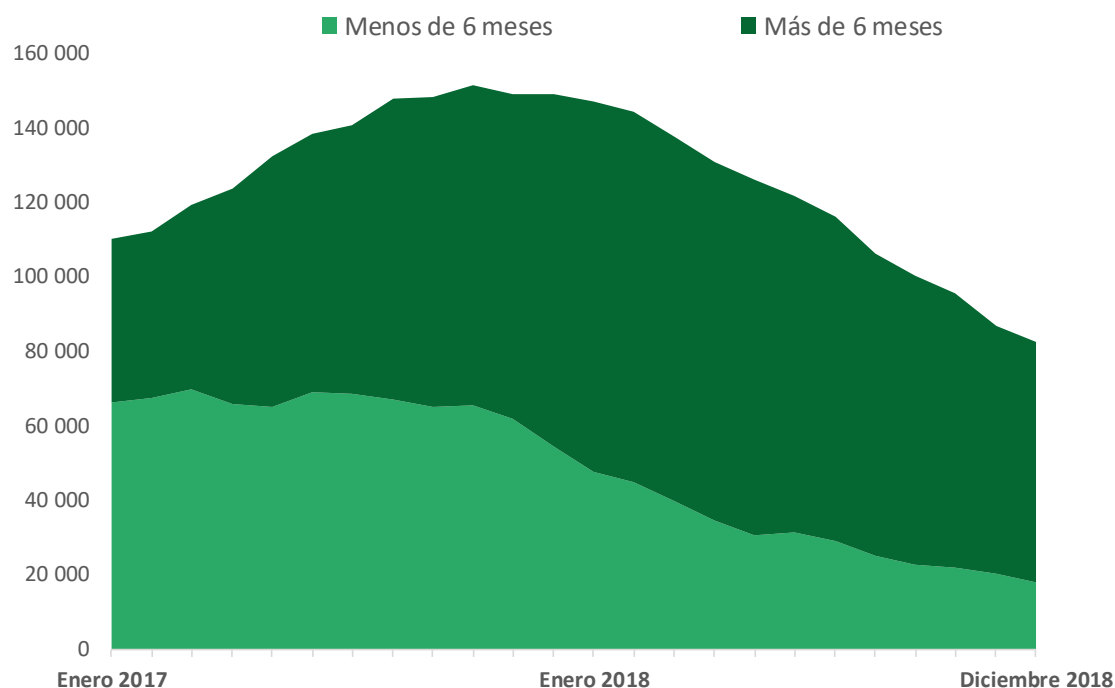
Ilustración 20 – Miembros de las comisiones territoriales de asilo frente a decisiones en primera instancia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Nacional de Asilo y Eurostat.

122 Hasta el final de 2017, la NAC todavía tenía problemas para gestionar el creciente número de solicitudes de asilo. En diciembre de 2017, los casos pendientes se habían disparado hasta los 149 006, ejerciendo una presión significativa sobre el sistema de asilo italiano. Sin embargo, esto cambió en 2018, cuando la acumulación de casos se redujo drásticamente en un 45 % gracias a un incremento adicional de la capacidad de tramitación en primera instancia, junto con una significativa caída en las llegadas. Esto se tradujo en menos solicitudes de protección internacional (véase la *ilustración 21*).

Ilustración 21 – Casos pendientes en primera instancia en Italia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la EASO.

123 La NAC espera eliminar todo lo acumulado en primera instancia para el final de 2019. Sin embargo, cuando estos esfuerzos se combinan con una política migratoria más dura (la abolición de la protección humanitaria y un descenso de la tasa de reconocimiento⁴²), se prevé que, en el plazo de un año, una gran carga de rechazos se traslade a la fase de recurso, ya de por sí saturada (véase el apartado [127](#)).

Los plazos de tramitación se alargan

124 De los sistemas informáticos italianos no se puede obtener la mediana o el promedio del tiempo de tramitación transcurrido entre el desembarco, la realización de la solicitud de asilo y su registro en una *questura*.

⁴² La tasa de reconocimiento en 2018 era del 32 %. Esta cifra incluía el 21 % para protección humanitaria. Al abolirse la protección humanitaria, se produjo una caída de la tasa de reconocimiento en 2019 (el 19 % en la primera mitad de 2019).

125 Con arreglo al procedimiento ordinario, la legislación italiana establece un plazo máximo de treinta y tres días⁴³ desde la fecha de presentación de una solicitud hasta la expedición de una decisión en primera instancia. La *ilustración 22* muestra que el plazo medio de tramitación aumentó considerablemente entre 2015 y 2018.

Ilustración 22 – Plazos medios de tramitación en primera instancia en Italia (días)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Ministerio italiano del Interior.

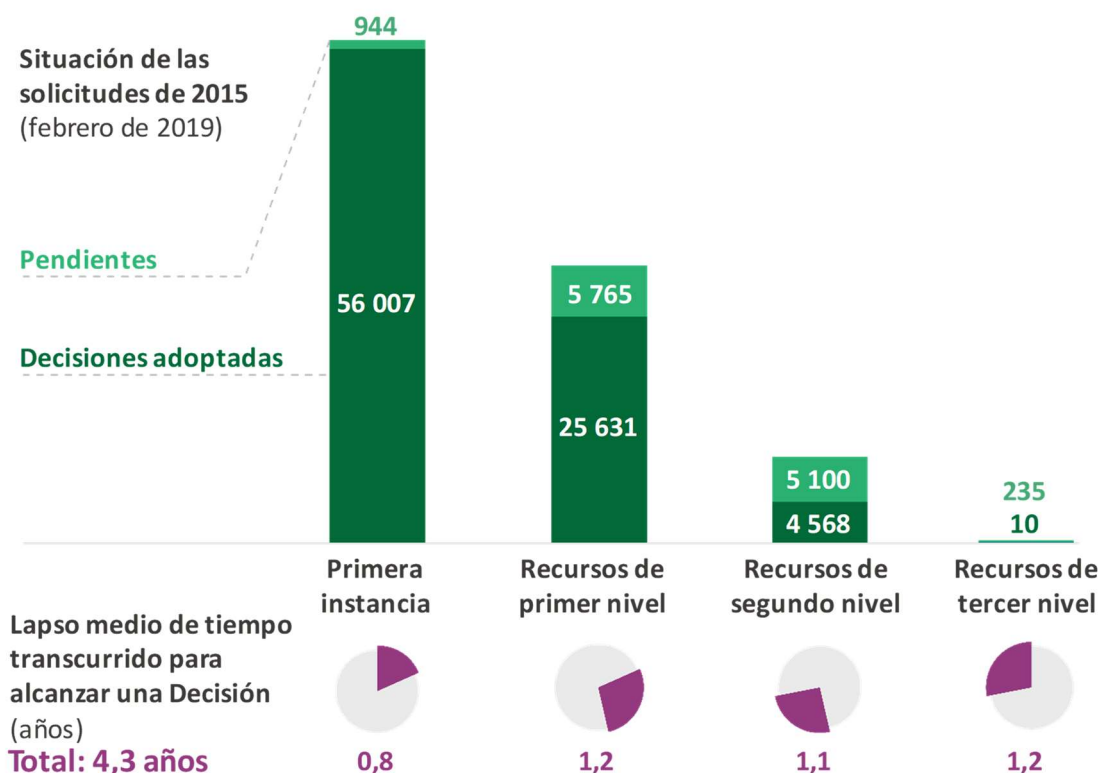
126 Un problema fundamental es la ausencia de un sistema informático integrado para la gestión, que permita efectuar el seguimiento del rendimiento desde el inicio hasta el final del procedimiento, incluida la fase (de recurso) judicial. Las comisiones territoriales de asilo introducen manualmente las decisiones de recurso y se retrasan al hacerlo, poniendo en riesgo con ello la integridad y la fiabilidad de los datos. No todas las decisiones se envían sistemáticamente a la comisión territorial. Hay que recopilar información de los migrantes o de las *questure*. Además, las comisiones territoriales también se retrasan al cargar en el sistema sus propias decisiones en primera instancia. La falta de datos actuales y fiables sobre las decisiones negativas en todas las fases también impide que las *questure* puedan expedir decisiones de retorno.

⁴³ La entrevista personal debe realizarse en un plazo de treinta días a partir del registro de la solicitud, y debe tomarse una decisión en un plazo de tres días laborables a partir de la entrevista.

Las autoridades encargadas de los recursos están sobrepasadas

127 Tal y como muestra la *ilustración 23*, una decisión final que haya pasado por todas las fases posibles de recurso puede tardar 4,3 años. Por tanto, es probable que el apoyo a las autoridades judiciales se convierta en la necesidad más acuciante del sistema de asilo italiano.

Ilustración 23 – Lapso medio de tiempo transcurrido para llegar a la decisión final en las solicitudes de 2015 en Italia



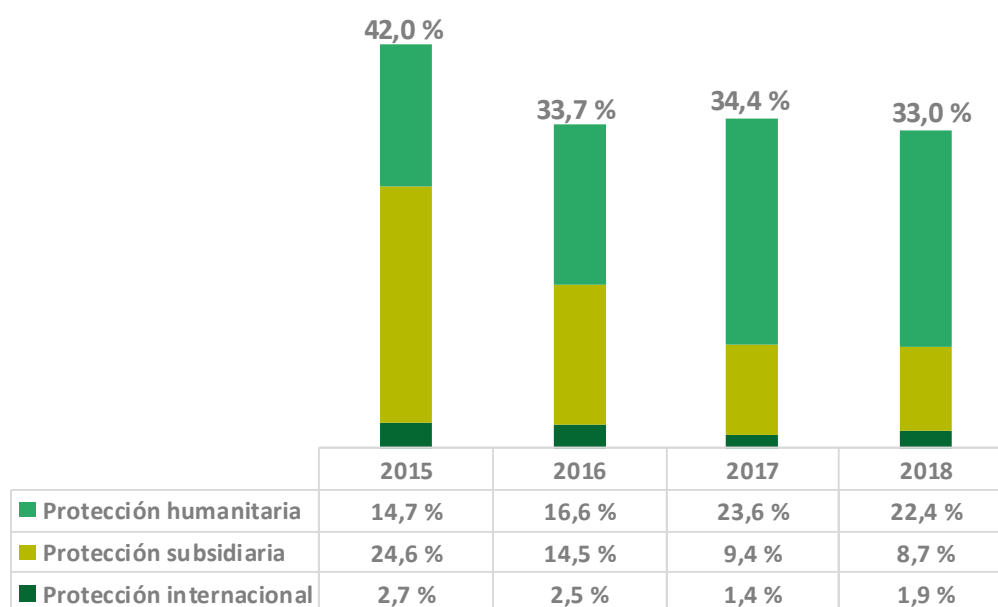
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Ministerio italiano del Interior.

128 En el momento de la fiscalización no había ningún proyecto del FAMI destinado a reforzar la capacidad judicial. La EASO definió esta necesidad, pero hasta la fecha solo ha prestado apoyo indirecto: ayuda a la NAC con los casos que llegan a la segunda instancia, pero no ayuda directamente a los tribunales de recurso.

Porcentaje relativamente elevado de revocaciones de decisiones en primera instancia por parte de las autoridades encargadas de los recursos

129 La *ilustración 24* muestra que las autoridades de recurso han revocado el 33 % de las decisiones en primera instancia recurridas en 2018. Aunque es relativamente elevado, este porcentaje había mejorado ligeramente en los años anteriores.

Ilustración 24 – Porcentaje de decisiones de asilo negativas en primera instancia que han sido revocadas



Decisiones sobre recursos presentados entre 2012 y 2015.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Ministerio italiano del Interior.

El retorno real de migrantes en situación irregular sigue presentando problemas en toda la UE

Bajo porcentaje de retornos en toda la UE

130 Con un elevado número de personas que buscan protección internacional en Europa desde 2015, el bajo porcentaje de retorno de migrantes en situación irregular se ha convertido en un problema para Grecia, Italia y el conjunto de la UE, tal y como muestra la *ilustración 25*. Los porcentajes de retorno son incluso menores si solo se tienen en cuenta los retornos fuera de Europa. Existen numerosas razones que explican este fenómeno, y que se analizan a continuación.

Ilustración 25 – Retornos desde Grecia e Italia

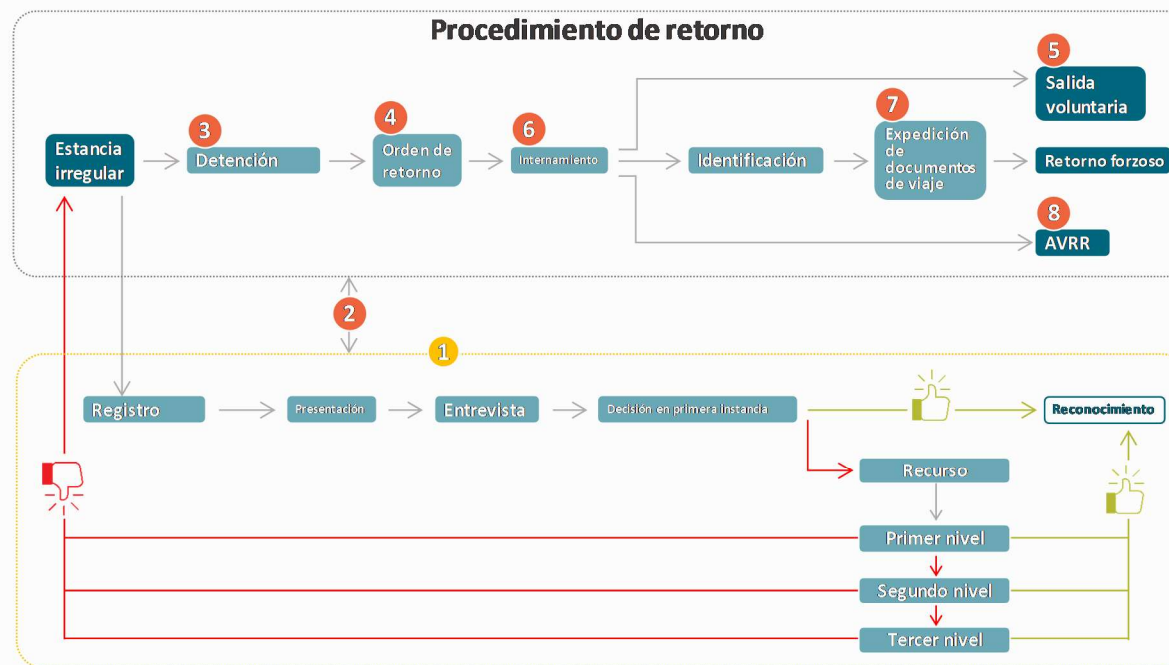
PORCENTAJE DE RETORNOS REALES EN LA UE ENTRE 2014 Y 2018



PRINCIPALES RAZONES del bajo número de retornos desde Grecia e Italia:

- 1 Duración del proceso de asilo (**apartado 132**)
- 2 Vínculos inexistentes entre los procedimientos de asilo y retorno que obstaculizan la coordinación y el intercambio de información (**133**)
- 3 Ausencia de un sistema sólido e integrado de gestión de casos de retorno (**134**)
- 4 Ausencia de reconocimiento mutuo y de registro sistemático de decisiones de retorno en la UE (**135**)
- 5 Fugas y dificultad para ubicar a los migrantes que optan al retorno, incluido el seguimiento de las salidas voluntarias (**136**)
- 6 Capacidad insuficiente de los centros de internamiento previos a la expulsión (**137 y 138**)
- 7 Dificultad en la cooperación con los terceros países de origen de los migrantes (**139**)
- 8 Bajo rendimiento del AVRR (**140 a 143**)

 Positivo  Negativo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, porcentajes de retorno calculados a partir de datos de Eurostat.

131 En cuanto a la ejecución de la Declaración UE-Turquía, las islas griegas solamente habían retornado un total de 1 806 migrantes en situación irregular al final de 2018. El número de retornos en virtud de la Declaración UE-Turquía en 2018 (322) fue incluso menor que en 2017 (687).

Varios factores debilitan el rendimiento de las operaciones de retorno

132 Uno de los factores que afectan al rendimiento de las operaciones de retorno es la duración del proceso de asilo (véanse también los apartados [109](#) a [114](#) y [124](#) a [126](#)). Además, en relación con el número limitado de nacionales de terceros países que pueden ser detenidos, en virtud de lo permitido por la legislación sobre asilo, el período máximo de internamiento es de seis meses. Cuando finaliza el período de internamiento, los migrantes son liberados y pueden fugarse. Por último, tanto en Italia como en Grecia, los migrantes a menudo realizan solicitudes de asilo en el último momento para retrasar el procedimiento de retorno.

133 La buena coordinación entre las autoridades de asilo y de retorno es esencial para optimizar el intercambio de información y automatizar la expedición de una decisión de retorno tras una decisión de asilo negativa (véase el [recuadro 11](#)).

Recuadro 11

Vínculo entre los procedimientos de asilo y retorno en Grecia e Italia

En Grecia, los nacionales de terceros países son registrados como solicitantes de protección internacional en una base de datos del GAS denominada ALKIONI. En la zona continental, aunque se ha concedido a la Policía acceso restringido a determinados módulos de esta base de datos, esta no recibe alertas automáticas cuando se expide una decisión de asilo negativa en el sistema ALKIONI. Por consiguiente, las decisiones de retorno se expiden solamente cuando se detiene a una persona. El intercambio de información es mejor en las islas, pero sigue teniendo carácter informal y depende de los contactos personales.

Italia no expide una decisión de retorno tan pronto como se dicta una decisión de asilo negativa. Estos dos tipos de decisión son expedidos por dos autoridades diferentes: las *questure* y las comisiones de asilo. La Policía tiene acceso a la base de datos en la que se registran las decisiones de asilo, pero no recibe alertas automáticas cuando se expide una decisión de asilo negativa. Al igual que en Grecia, las decisiones de retorno también se expiden solamente cuando se detiene a una persona.

Tal y como se recoge en el apartado 126, la falta de datos actuales y fiables sobre las decisiones negativas en las fases de recurso también impide que las *questure* puedan expedir decisiones de retorno.

134 Grecia cuenta con un sistema informático centralizado (Greek Mapping System) para la gestión de la migración, pero todavía no está maduro en lo que se refiere a la información o a la funcionalidad. No se trata de un sistema integrado que recoja el proceso de retorno en su totalidad; por ejemplo, no hay datos en tiempo real sobre el internamiento. En cambio, cada centro de internamiento previo a la expulsión utiliza su propio archivo Excel, y la unidad de coordinación de la sede central de la Policía debe solicitar a cada centro actualizaciones periódicas, con el fin de obtener una perspectiva general de la situación. Frontex presta apoyo a Grecia para convertir su proceso de retorno a formato digital.

135 Además, no existe el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno entre los Estados miembros de la UE. Hasta 2018, no había ningún intercambio de información sobre decisiones de retorno dentro de la Unión. Desde diciembre de 2018, las decisiones de retorno deben introducirse sistemáticamente en el Sistema de Información de Schengen para que sean visibles para todos los Estados miembros.

136 También existe un riesgo de fuga en el caso de las salidas voluntarias. La principal causa es la ausencia de un sistema normalizado que sirva para comprobar si un nacional de un tercer país ha cruzado la frontera exterior de un país del espacio Schengen. Por consiguiente, no es posible establecer con certeza si un nacional de un tercer país ha abandonado realmente la UE, se ha ocultado en un Estado miembro o se ha trasladado a otro Estado miembro.

137 Según la Directiva sobre retorno⁴⁴, el recurso al internamiento a efectos de expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. Solo se justifica el internamiento al preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, o si la aplicación de medidas menos coercitivas no es suficiente. El período inicial de internamiento es de seis meses como máximo. Dicho período se puede prorrogar hasta dieciocho meses con arreglo a determinadas condiciones. En Grecia existen actualmente seis centros de internamiento previos a la expulsión en la zona continental, y dos en las islas de Lesbos y Kos. Se ha previsto el establecimiento de otro centro en Samos. Las condiciones en algunos centros de internamiento previos a la expulsión han recibido críticas (véase el proyecto GR-3 en el [anexo IV](#)).

138 Pese a los esfuerzos acometidos por Italia, sus centros de internamiento previos a la expulsión todavía no tienen capacidad suficiente para alojar al número de personas que deben retornar (815 plazas, en comparación con las 27 070 peticiones de retorno expedidas en 2018). No hay ningún proyecto próximo del FAMI que aborde este problema.

⁴⁴ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008.

139 Otro motivo subyacente al bajo porcentaje de devoluciones reales de migrantes a los que se ha ordenado abandonar la UE es la falta de cooperación por parte de algunos terceros países para identificar y readmitir a sus nacionales (véase también el apartado [100 iv](#)). Por ejemplo, el Acuerdo de Cotonú, celebrado entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico, establece⁴⁵ que estos países readmitirán el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la UE, sin mediar más trámites. En la práctica, esta disposición no se respeta.

El retorno voluntario asistido y la reintegración deben hacer frente a desafíos operativos

140 Sin un enfoque armonizado en toda la UE, los paquetes de AVRR difieren de un Estado miembro a otro. Según el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, los Estados miembros de la UE han establecido al menos noventa programas específicos de AVRR, cofinanciados por la Unión Europea.

141 Las operaciones de AVRR solamente han representado hasta la fecha una fracción del total de retornos en Italia (el 15 % en 2018), ya que numerosos problemas han impedido que los proyectos de AVRR contribuyan eficazmente a solucionar el problema de los retornos (véase el [recuadro 12](#)).

⁴⁵ Artículo 13, apartado 5, letra c), del Acuerdo de Asociación entre el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú en junio de 2000.

Recuadro 12

Ejemplos de problemas que lastran la eficacia de los proyectos de AVRR en Italia

En los años 2015 y 2016 hubo una brecha de un año en la que no se ejecutó ningún programa de AVRR, debido a la transición al FAMI, que se retrasó. Los proyectos de AVRR financiados por el FAMI y puestos en marcha en 2016 no estuvieron acompañados de ninguna campaña nacional de sensibilización, y cada proyecto llevó a cabo sus actividades de información de manera individual (véase la cuestión de los solapamientos en el apartado 71). Además, los proyectos no incluyeron actividades eficaces de divulgación cuando se pusieron en marcha. La situación se abordó más tarde con la introducción de personal específico para el acercamiento: los consejeros regionales. Las metas fijadas para los indicadores de los proyectos carecían de ambición, teniendo en cuenta las necesidades.

Un gran grupo de migrantes que residían de manera irregular en Italia quedó excluido del programa de AVRR porque, para poder optar al mismo, un migrante debía presentar la solicitud en el breve plazo de entre siete y treinta días transcurridos desde la expedición de una decisión de retorno.

El lapso de tiempo transcurrido desde la solicitud hasta la aprobación por parte de la *questura* o prefectura fue largo: la media fue de 37 días (en el proyecto IT-3) y de 40 días (en el proyecto IT-2). Dado que Italia no cuenta con alojamiento para los solicitantes de AVRR, estos largos plazos de espera contribuyeron a una elevada tasa de abandono del 27 %⁴⁶.

Por último, se produjo una brecha en el programa de AVRR porque, una vez que finalizaron los proyectos en junio de 2018, la nueva convocatoria no se publicó hasta octubre de ese año. Esta convocatoria estaba siendo objeto de evaluación en el momento de la visita de auditoría del Tribunal en febrero de 2019. La OIM comunicó al Tribunal que no había participado por las normas extremadamente estrictas de subvencionabilidad de los costes⁴⁷.

⁴⁶ Las estadísticas recibidas de la OIM revelan lo siguiente: de las 1 606 solicitudes de AVRR recibidas por la OIM entre enero y septiembre de 2018, 67 (el 4 %) no fueron aprobadas, 169 (el 10 %) nunca recibieron una respuesta de las autoridades, 118 (el 7 %) cancelaron su solicitud antes de la aprobación y 319 (el 20 %) cancelaron la solicitud después de la aprobación.

⁴⁷ Según las normas de la última convocatoria de propuestas, los costes solamente serían subvencionables si se retornaba realmente a un migrante. Dado que los migrantes pueden

142 En Grecia, el programa de AVRR ejecutado por la OIM está logrando sus objetivos⁴⁸. Sin embargo, la ayuda a la reintegración, que apoya a los beneficiarios en el momento del retorno a su país de origen, solamente está disponible para el 26 % de los solicitantes. Esta brecha en la prestación de ayuda a la reintegración podría haberse subsanado parcialmente con el programa de acción específico de la Red Europea de Instrumentos de Reintegración (ERIN)⁴⁹, pero Grecia todavía no lo ha utilizado.

143 Además, aunque el período de elegibilidad para el programa en la zona continental no tenga límite, los migrantes en las islas deben solicitar el AVRR en un plazo muy breve de tiempo (quince días a partir de una decisión negativa en primera instancia del GAS).

144 Pese a lo anterior, se ha constatado un ejemplo de buenas prácticas en el Attiko Alsos Open Centre para migrantes, registrado para el retorno voluntario asistido y la reintegración, que ofrece un entorno seguro y apoyo a los nacionales de terceros países que desean volver voluntariamente a su país de origen (véase el [recuadro 13](#)).

cambiar de opinión hasta el último momento, todos los costes hasta ese momento deberían ser soportados por la Agencia.

⁴⁸ Según la OIM, del 1 de junio de 2016 al 14 de marzo de 2019, 17 740 nacionales de terceros países solicitaron el AVRR y 15 031 (el 85 %) volvieron a sus países de origen.

⁴⁹ Este programa conjunto de retorno y reintegración tiene como finalidad lograr el retorno sostenible a sus países de origen de los nacionales de terceros países, y su reintegración en los mismos, con una cooperación adicional entre las instituciones socias de la ERIN.

Recuadro 13

Ejemplo de buenas prácticas en el AVRR

El Attiko Alsos Open Centre para migrantes, registrado para el retorno voluntario asistido y reintegración, financiado en virtud de la ayuda de emergencia del FAMI, se ha establecido cerca del centro de Atenas con el fin de ofrecer refugio a los migrantes en Grecia que se hayan registrado para el programa de AVRR y no tengan dónde quedarse hasta su salida. Los beneficiarios son migrantes vulnerables, a efectos del proyecto mujeres embarazadas, familias monoparentales, migrantes con necesidades médicas, migrantes de la tercera edad y migrantes indigentes. El Open Centre tiene buenas conexiones de transporte y está situado cerca de hospitales y servicios consulares. Proporciona servicios vitales a migrantes vulnerables hasta que vuelvan a su país de origen.

No hay datos sobre la rapidez de las operaciones de retorno

145 Ni los sistemas informáticos griegos ni los italianos pueden producir estadísticas sobre la rapidez de los procedimientos de retorno⁵⁰. En consecuencia, el Tribunal no ha podido evaluar este aspecto.

⁵⁰ Plazos medios de tramitación desde la expedición de una decisión de retorno hasta el retorno efectivo (tanto en los casos de retorno forzoso como voluntario).

Conclusiones y recomendaciones

146 La auditoría del Tribunal examinó si el apoyo de la UE a la gestión de la migración (incluido el enfoque de puntos críticos) había contribuido a lograr procedimientos de asilo y retorno efectivos y rápidos en Grecia e Italia. El Tribunal concluye que existen disparidades entre los objetivos del apoyo de la UE y los resultados conseguidos. A pesar del aumento de la capacidad de las autoridades griegas e italianas, la ejecución de los procedimientos de asilo en Grecia e Italia sigue estando afectada por cuellos de botella y prolongados plazos de tramitación. Al igual que en el resto de la UE, hay pocos retornos de nacionales de terceros países en situación irregular desde Grecia e Italia.

147 De las once recomendaciones formuladas en 2017 sobre el enfoque de puntos críticos en Grecia e Italia, seis se han aplicado en su totalidad, dos se han aplicado en lo que se refiere a la Comisión y a las agencias, y una no ha sido aplicada por los Estados miembros (véase el [anexo III](#)). Dos recomendaciones principales (sobre la capacidad de los puntos críticos y sobre la situación de los menores no acompañados en los puntos críticos griegos) todavía se están aplicando, ya que la situación en los puntos críticos griegos sigue siendo extremadamente crítica (apartados [23](#) a [27](#)).

148 Todavía no se ha aplicado la recomendación del Tribunal por la que se pedía que el despliegue de expertos de los Estados miembros tuviera la duración suficiente. Aunque la Comisión y las agencias han instado reiteradamente a los Estados miembros a que desplieguen más expertos nacionales, persiste la escasez de expertos nacionales en las operaciones de la EASO. Por el contrario, Frontex ha desplegado de hecho más personal del necesario en los puntos críticos italianos, ya que no ajustó sus planes al bajo número de llegadas por mar. Pese al bajo número de operaciones de retorno, el Tribunal también constató que un alto porcentaje de escoltas expertos de Frontex para las operaciones de readmisión en Turquía solamente tenían perfil de escolta, por lo que no podían utilizarse en otro tipo de operaciones (apartados [28](#) a [30](#)).

149 El Tribunal constató que las tasas de registro y toma de impresiones dactilares en los puntos críticos había mejorado significativamente, ya que se habían establecido procedimientos operativos normalizados y se habían repartido claramente las responsabilidades entre las autoridades nacionales y las agencias de ayuda de la UE. No obstante, un elevado porcentaje de migrantes continúa trasladándose a otros Estados miembros de la UE y solicitando asilo en los mismos, sin que sus impresiones dactilares se hayan almacenado en la base de datos Eurodac (apartados [31](#) a [34](#)).

150 Los programas de reubicación de emergencia, por definición de carácter temporal, constituyeron la primera iniciativa solidaria en la historia de la política migratoria europea, destinada a la redistribución a gran escala de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros. Sin embargo, no alcanzaron sus metas y, por tanto, no aliviaron eficazmente la presión sobre los sistemas griegos e italianos de asilo (apartados [35](#) a [41](#)).

151 De hecho, un porcentaje muy bajo de migrantes candidatos potenciales fueron identificados y lograron ser dirigidos para que solicitaran la reubicación (apartados [42](#) a [47](#)).

152 Un alto porcentaje de los candidatos que lo solicitaron fueron reubicados realmente (el 80 % en Grecia y el 89 % en Italia). No obstante, el Tribunal detectó varias insuficiencias operativas en el proceso de reubicación. La Comisión no ha efectuado un seguimiento del proceso de reubicación en los países que reciben migrantes desde febrero de 2018. Los programas temporales de reubicación finalizaron en septiembre de 2017 y todavía no se ha logrado un consenso sobre la propuesta de la Comisión para establecer un sistema permanente de reubicación. A falta de un mecanismo de reubicación acordado en la UE, se está produciendo la reubicación voluntaria con carácter puntual, sobre todo para los migrantes que desembarcaron en Italia y Malta (apartados [48](#) a [53](#)).

Recomendación 1 – Emplear las enseñanzas extraídas para basarse en la experiencia adquirida para cualquier posible mecanismo voluntario de reubicación en el futuro

La Comisión debería emplear las enseñanzas extraídas de programas de reubicación de emergencia (también de la situación en el Estado miembro de acogida tras la reubicación) y basarse en esta experiencia adquirida para cualquier posible mecanismo voluntario de reubicación en el futuro.

Plazo: 31 de diciembre de 2020

153 La ayuda de emergencia del FAMI se concibió en un principio como un instrumento de pequeña escala para abordar necesidades urgentes y específicas. El incremento de fondos de la ayuda de emergencia contribuyó a aumentar la flexibilidad y la capacidad de respuesta del apoyo de la Comisión durante la crisis. Se ha convertido en el principal instrumento estratégico de la Comisión para reequilibrar el apoyo hacia aquellos países más afectados por la crisis migratoria, especialmente Grecia, complementando las dotaciones de sus programas nacionales. Este cambio se ha producido sin establecer un marco de seguimiento del rendimiento. La Comisión ha propuesto incluir la ayuda de emergencia en régimen de gestión compartida con los Estados miembros en el nuevo marco financiero para el período 2021-2027 (apartados [54](#) a [64](#)).

154 De los seis proyectos de ayuda de emergencia examinados, solamente dos lograron plenamente sus metas, tres lograron sus metas parcialmente y uno todavía se encuentra en una fase temprana de ejecución (apartados [65](#) a [66](#)).

155 Los diez proyectos examinados en virtud de los programas nacionales del FAMI son pertinentes. El programa nacional del FAMI es un instrumento de financiación plurianual, pero todavía no hay mecanismos sólidos de planificación estratégica plurianual en Grecia e Italia que garanticen que los fondos se asignan donde más se necesitan (apartados [67](#) a [72](#)).

156 De los cinco proyectos del programa nacional del FAMI examinados, ninguno ha logrado plenamente sus metas: tres han conseguido parcialmente sus metas, uno no ha logrado sus objetivos y, en lo que respecta al último, no hay datos suficientes para evaluar el progreso realizado. Los cinco proyectos restantes seguían su curso en el momento de la fiscalización (apartados [73](#) a [75](#)).

157 El marco de seguimiento del rendimiento del FAMI se creó tarde y sin metas. Durante el curso de la auditoría, quedó claro que hacían falta más datos de rendimiento para facilitar una evaluación sólida de las políticas en la UE (apartados [76](#) a [82](#)).

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

La Comisión debería:

- a) definir criterios para la asignación de los fondos de la ayuda de emergencia en régimen de gestión compartida con los Estados miembros en el próximo marco financiero;
- b) reforzar el marco de seguimiento del rendimiento:
 - i) garantizar que todos los proyectos de ayuda de emergencia del FAMI contienen indicadores de efectos y realizaciones, con metas y valores de referencia claros cuando proceda, y con una justificación cuando no proceda;
 - ii) realizar un seguimiento de las realizaciones conseguidas por los proyectos financiados con la ayuda de emergencia y notificarlas;
 - iii) en el nuevo MFP 2021-2027, diseñando los indicadores del MCSE del FAMI, con sus valores de referencia y metas, antes de que comiencen los proyectos del período 2021-2027;
- c) aplicar medidas para garantizar la complementariedad y una coordinación mejorada entre el FAMI y la EASO o Frontex (por ejemplo, en el ámbito de los retornos forzados o del apoyo a las autoridades de asilo).

Plazo: 30 de junio de 2021

158 Las autoridades nacionales de Grecia e Italia consideran que el apoyo operativo prestado por la EASO es pertinente y útil. No obstante, hasta 2018 los planes de apoyo operativo de la EASO se basaron, en gran medida, en los recursos, y carecían de metas relativas a efectos y realizaciones para evaluar el rendimiento de la EASO. La situación está mejorando progresivamente en 2019 (apartados [83](#) a [89](#)).

159 Aunque la escasez de expertos de los Estados miembros se ha compensado con proveedores de servicios interinos, la corta duración del despliegue de los expertos sigue siendo un problema. Las operaciones de la EASO en los puntos críticos griegos presentan problemas de seguridad, falta de espacio de trabajo, discrepancias con el GAS en cuanto a las evaluaciones de vulnerabilidad y la revocación sistemática de las decisiones del GAS contrarias a la admisibilidad de los no sirios (apartados [90](#) a [93](#))

Recomendación 3 – Mejorar el apoyo operativo de la EASO a los procedimientos de asilo

La EASO debería:

- a) ajustar su modelo de despliegue de expertos para aumentar su previsibilidad, teniendo en cuenta la escasez permanente de expertos de los Estados miembros;
- b) completar sus marcos de seguimiento del rendimiento para Grecia e Italia, añadiendo indicadores de efectos, valores de referencia y metas, y recopilando los datos de rendimiento pertinentes sobre todos los indicadores;
- c) colaborar con el GAS para superar las discrepancias relativas a las evaluaciones de vulnerabilidad y a la admisibilidad de los no sirios en el procedimiento fronterizo de vía rápida.

Plazo: 31 de diciembre de 2020

160 Grecia e Italia se encuentran entre los Estados miembros que no han aprovechado al máximo el potencial del retorno de Frontex (mandato ampliado y mayor presupuesto). Aparte del bajo número de personas retornadas, la situación se explica por la existencia de dos instrumentos de financiación de la UE simultáneos que prestan apoyo al mismo tipo de actividades (retornos forzados financiados en virtud de los programas nacionales del FAMI y las operaciones de Frontex) (apartados [94](#) a [101](#)).

Recomendación 4 – Ajustar la ayuda al retorno de Frontex y el despliegue de expertos en los puntos críticos

Frontex debería:

- a) colaborar con la Comisión para garantizar la complementariedad y una coordinación mejorada entre la ayuda al retorno financiada por el FAMI y por Frontex;
- b) en el contexto del bajo número de operaciones de retorno en Grecia, dejar de enviar personal con perfil único de escolta, que no puede utilizarse para las operaciones de los puntos críticos;
- c) ajustar el plan operativo para que el despliegue de personal (incluidos los expertos en toma de impresiones dactilares) en los puntos críticos de Italia responda mejor a los patrones de llegadas por mar.

Plazo: 31 de diciembre de 2020

161 En el curso de la crisis, la mayoría de los migrantes en situación irregular que entraron en Europa habían llegado a Grecia o a Italia. Los dos Estados miembros evolucionaron desde países de tránsito a países en los que los migrantes solicitan asilo (apartado [103](#)).

162 En Grecia, la capacidad de tramitación del GAS ha aumentado desde 2015, pero todavía no es suficiente para atajar la creciente acumulación de solicitudes de asilo pendientes. La Declaración UE-Turquía ha tenido un gran impacto en las llegadas, pero su elemento esencial —el procedimiento fronterizo de vía rápida— no es lo suficientemente rápido. La situación es incluso más problemática en los procedimientos ordinario y acelerado, al haberse fijado fechas para las entrevistas hasta en 2023 y 2021, respectivamente. Una gran cantidad de decisiones negativas en primera instancia se está trasladando a la fase de recurso, que carece de apoyo y ya está de por sí saturada (apartados [104](#) a [118](#)).

163 En el marco del acusado descenso en las llegadas y las solicitudes de asilo, la actual capacidad de tramitación en primera instancia de Italia es suficiente. Se espera que la importante acumulación existente se resuelva para el final de 2019. Sin embargo, se prevé que ello dé lugar a una gran presión sobre las autoridades de recurso. Una solicitud de asilo presentada en 2015 tardó más de cuatro años en llegar a la fase final de recurso. Sin el apoyo adecuado, la duración de este prolongado plazo podría seguir aumentando en el futuro (apartados [119](#) a [129](#)).

Recomendación 5 – Reforzar la gestión de los sistemas nacionales de asilo

La Comisión y la EASO, en cooperación con las autoridades nacionales, deberían:

- a) seguir aumentando su apoyo al GAS para que resuelva la creciente acumulación en primera instancia;
- b) prestar apoyo a las saturadas autoridades de recurso de Grecia e Italia, evitando al mismo tiempo los posibles conflictos de intereses de la EASO en Grecia;
- c) proponer medidas que permitan la recopilación sistemática de datos de rendimiento sobre los plazos de tramitación (desglosados por tipo de procedimiento y principales hitos) y sobre las acumulaciones (desglosados por principales hitos, incluidas las distintas fases de recurso) con el fin de facilitar la elaboración de políticas y la evaluación del rendimiento, así como de efectuar un seguimiento de la conformidad con la legislación de la UE.

Plazo: 31 de diciembre de 2020

164 Se han producido muchos menos retornos reales que decisiones de retorno, tanto en ambos países como en el conjunto de la UE. El Tribunal detectó varios motivos para esto (apartados [130](#) a [139](#)).

165 El retorno voluntario asistido y la reintegración sufren la falta de un enfoque armonizado dentro de la UE. El Tribunal halló insuficiencias estructurales en el AVRR en Italia. El programa de AVRR en Grecia está logrando sus objetivos, pero el paquete de reintegración solamente se ofrece al 26 % de los solicitantes. Un centro de alojamiento específico de AVRR constituye un ejemplo de buenas prácticas que aumenta el atractivo del programa (apartados [140](#) a [144](#)).

166 No se recopilan datos sobre la rapidez de los procedimientos de retorno. Tampoco hay indicadores que midan la sostenibilidad de los retornos, como el número de migrantes retornados que intentan volver a la UE o el éxito de los paquetes de reintegración de AVRR (apartado [145](#)).

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

La Comisión, en cooperación con las autoridades nacionales, debería:

- a) prestar, junto con Frontex, más ayudas para abordar las causas del bajo número de retornos en Grecia e Italia detectado en el presente informe, centrándose en el bajo número de retornos desde las islas griegas y en el AVRR en Italia;
- b) adoptar medidas para garantizar que los acuerdos vigentes con terceros países, como el Acuerdo de Cotonú y los acuerdos de readmisión de la UE, para el retorno de nacionales de terceros países son ejecutados por terceros países y son plenamente utilizados por los Estados miembros;
- c) promover un enfoque coordinado en la UE para la ayuda a la reintegración en los terceros países de retorno;
- d) proponer medidas que permitan la recopilación sistemática de datos de rendimiento sobre la rapidez y la sostenibilidad de los procedimientos de retorno, con el fin de facilitar la elaboración de políticas, la evaluación del rendimiento y la investigación.

Plazo: 31 de diciembre de 2020

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 22 de octubre de 2019.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Ejecución financiera (millones de euros)

Ayuda de emergencia del FAMI:

Programas de trabajo anuales	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ayuda de emergencia del FAMI	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Fuente: Comisión Europea, a partir de los programas de trabajo anuales publicados.

Programa nacional del FAMI en Grecia:

Objetivo específico	Asignación del programa nacional	Compromisos previstos al final de 2018 (**)	Compromisos reales al final de 2018	Pagos reales al final de 2018	Nivel previsto de compromisos	Nivel real de compromisos	Diferencia entre los compromisos previstos y reales
OE1 Asilo	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
OE2 Integración	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
OE3 Retorno	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Total (*)	287,8	215,6	191,0	78,7			

(*) La asignación total del programa nacional del FAMI para Grecia es de 328,3 millones de euros (incluida la solidaridad y la asistencia

(**) Calculados sobre la base de la planificación plurianual de los compromisos en el programa nacional.

Fuente: autoridad competente del FAMI, Grecia.

Programa nacional del FAMI en Italia:

Objetivo específico	Asignación del programa nacional	Compromisos previstos al final de 2018 (**)	Compromisos reales al final de 2018	Pagos reales al final de 2018	Nivel previsto de compromisos	Nivel real de compromisos	Diferencia entre los compromisos previstos y reales
OE1 Asilo	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
OE2 Integración	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
OE3 Retorno	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Total (*)	330,7	243,5	253,6	130,0			

(*) La asignación total del programa nacional del FAMI para Italia es de 394,2 millones de euros (incluidos los casos especiales y la

(**) Calculados sobre la base de la planificación plurianual de los compromisos en el programa nacional.

Fuente: autoridad competente del FAMI, Italia.

Apoyo operativo de la EASO:

EASO		2015	2016 ⁽¹⁾	2017	2018
Grecia	Presupuesto inicial	No hay cifras relativas al presupuesto y compromisos por país	8,6	27,2	24,5
	Último presupuesto modificado		45,4	34,0	27,6
	Compromisos presupuestarios ordinarios ejecutados		25,2	33,4	26,9
	Presupuesto inicial sin utilizar		0,0	0,0	0,0
Italia	Presupuesto inicial	No hay cifras relativas al presupuesto y compromisos por país	8,6	8,0	14,5
	Último presupuesto modificado		45,4	14,5	19,5
	Compromisos presupuestarios ordinarios ejecutados		6,3	14,4	22,4
	Presupuesto inicial sin utilizar		0,0	0,0	0,0

(1) En 2016, el presupuesto no se dividió por países. Las cifras del presupuesto inicial y el presupuesto modificado de 2016 comprenden todo el apoyo operativo, incluidos otros países y los gastos horizontales.

Fuente: EASO.

Ayuda al retorno de Frontex:

Línea presupuestaria 18 02 03, Ayuda al retorno	2015	2016	2017	2018
Presupuesto inicial	9,5	66,6	66,6	53,8
Último presupuesto modificado	13,2	38,5	53,1	49,4
ejecutados	13,2	38,5	53,1	49,4
Presupuesto inicial no utilizado	0,0	28,1	13,5	4,4

Fuente: Frontex.

Anexo II – Evaluación sintética de una muestra de veinte medidas de apoyo de la UE en Grecia e Italia

Número de proyecto	País	Número de referencia del proyecto	Título del proyecto	Situación (en enero de 2019)	Importe asignado en un principio (millones de euros)	Importe real (millones de euros)	Criterio 1 Pertinencia	Criterio 2 Objetivos SMART/Indicadores RACER	Criterio 3 Ausencia de solapamientos	Criterio 4 Emergencia justificada	Criterio 5 Transición al programa nacional del FAMI	Criterio 6 Resultados conseguidos	Criterio 7 Seguimiento de la notificación de resultados
EMAS-GR-1	Grecia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Garantizar un proceso de asilo justo y eficiente, también en el contexto de la aplicación del acuerdo UE-Turquía	Completado	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Grecia	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Retorno de nacionales de terceros países a sus países de origen (5 submedidas)	Completado	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Grecia	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OO01	Apoyo a Grecia para el desarrollo del programa de puntos críticos o reubicación y el desarrollo de la capacidad de acogida de asilo	Completado	75	75							
EMAS-IT-1	Italia	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Medida de apoyo para las secciones de asilo de las Oficinas de Inmigración y las Oficinas de la Policía de Fronteras	En curso	11,9	S.O.						Las actividades del proyecto aún no han comenzado	Las actividades del proyecto aún no han comenzado
EMAS-IT-2	Italia	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Retorno voluntario asistido y reintegración desde Italia	En curso	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italia	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Servicios de acogida para migrantes que optan a la reubicación	Completado	17,0	10,7					Reubicación finalizada		
GR-1	Grecia	5003616 GR_2017_PR_0002	Apoyo para la reducción de la acumulación de recursos en el procedimiento de asilo en Grecia	Completado	2,2	1,9				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
GR-2	Grecia	5004578 GR_2017_PR_0004	Refuerzo del proceso de asilo	En curso	10,0	19,2				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
GR-3	Grecia	5002787 GR_2017_PR_0010	Estructuras y rendimiento operativo de los centros de internamiento previos a la salida	En curso	11,9	46,3				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
GR-4	Grecia	5003182 GR_2017_PR_0012	Aplicación del retorno forzoso de nacionales de terceros países	En curso	9,4	9,5				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
GR-5	Grecia	5003202 GR_2017_PR_0013	Aplicación de retornos voluntarios asistidos, incluida la reintegración	En curso	32,4	32,4				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
IT-1	Italia	IT/2015/PR/1003	Medida de asistencia 1	Completado	1,2	1,0				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
IT-2	Italia	IT/2016/PR/0205	Integración del retorno 3	Completado	1,1	0,7				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
IT-3	Italia	IT/2016/PR/0312	RESTART AVRR	Completado	8,0	1,2				Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI		
IT-4	Italia	IT/2017/PR/1019	Retornos forzados	Completado	27,5					Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI	Solo hay datos disponibles de los dos primeros de los cinco años del periodo de ejecución del proyecto	
IT-5	Italia	IT/2017/PR/1494	Medida múltiple de apoyo	En curso	7,6					Programa nacional del FAMI	Programa nacional del FAMI	En curso	
EASO-GR	Grecia		Apoyo operativo para Grecia en 2018	Completado	24,5	26,9							
EASO-IT	Italia		Apoyo operativo para Italia en 2018	Completado	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Grecia		Ayuda al retorno en Grecia en 2018	Completado	No hay asignación específica por país	4,0				Ayuda prestada en todos los Estados miembros	Ayuda prestada en todos los Estados miembros		
FRONTEX-IT	Italia		Ayuda al retorno en Italia en 2018	Completado	No hay asignación específica por país	6,5				Ayuda prestada en todos los Estados miembros	Ayuda prestada en todos los Estados miembros		

	No satisfactorio
	Parcialmente satisfactorio
	Satisfactorio
	Sin objeto

Anexo III – Seguimiento de las recomendaciones sobre el enfoque de puntos críticos

Recomendación	Situación	Observaciones
1.1. 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 la EASO), facilitando información clara a los migrantes sobre cómo y cuándo se tramitarán sus solicitudes; - la aplicación de los procedimientos de retorno vigentes cuando corresponda (con el apoyo de Frontex).	En aplicación	La Comisión, la EASO y Frontex prestaron ayuda adicional para aumentar la capacidad de los puntos críticos griegos, financiando nuevos proyectos de infraestructuras, apoyando a todo el personal contratado por el GAS y llevando a cabo todas las operaciones de readmisión a Turquía. Sin embargo, se necesita más apoyo, ya que la situación sobre el terreno sigue siendo crítica.
1.2. 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 enfoque de puntos críticos a fin de abarcar también los desembarcos fuera de las ubicaciones determinadas para los puntos críticos.	Aplicada	
2.1. 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.	En aplicación	La Comisión prestó apoyo adicional con la financiación de nuevos proyectos de infraestructuras para mejorar la situación de los menores no acompañados. La EASO puso en marcha un proyecto en diciembre de 2018 para abordar la situación urgente en Samos. Sin embargo, en Grecia se necesita más apoyo, ya que la situación sobre el terreno sigue siendo crítica.
2.2. La Comisión debería insistir en la designación de un agente de protección de menores para cada punto crítico o centro de acogida.	Aplicada por la Comisión	La Comisión insistió en el nombramiento, pero las autoridades italianas no han designado agentes de protección de menores en los puntos críticos.

2.3. 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.	Aplicada	
3.1. La Comisión y las agencias deberían continuar solicitando a todos los Estados miembros que les proporcionen más expertos para responder mejor a las necesidades.	Aplicada por la Comisión y las agencias	Escasez constante de expertos proporcionados por los Estados miembros para las operaciones de la EASO en Grecia e Italia.
3.2. El despliegue de expertos por los Estados miembros debería tener una duración suficiente y ajustarse a los perfiles solicitados para que la ayuda facilitada por Frontex, la EASO y Europol a Grecia e Italia sea lo suficientemente eficiente y eficaz.	No aplicada	La duración media del despliegue de expertos de la EASO y Frontex siguió siendo inferior a los dos meses en 2018. Alto porcentaje de expertos con perfil único de escolta en Grecia en el marco del bajo número de retornos.
4.1. 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.	Aplicada	
4.2. 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 concreta en la que se sitúe un punto crítico de manera más permanente y en el establecimiento de procedimientos operativos normalizados en Grecia.	Aplicada	
5.1. La Comisión y las agencias deberían evaluar, antes del final de 2017, la creación y aplicación del enfoque 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 los procedimientos operativos normalizados.	Aplicada	

5.2. 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.	Aplicada	La Comisión recomendó que los procedimientos operativos normalizados de los puntos críticos adoptaran la forma de un acto jurídico, una decisión o circular gubernamental o ministerial, en función de los requisitos constitucionales del Estado miembro de acogida. En Italia, los procedimientos operativos normalizados de los puntos críticos se transmitieron a las correspondientes autoridades nacionales a través de una circular en diciembre de 2016. En Grecia, los procedimientos operativos normalizados se publicaron y divulgaron mediante una circular administrativa en 2017.
--	-----------------	--

Anexo IV – Ejecución de los proyectos del programa nacional del FAMI

Grecia

GR-1, el único proyecto de la muestra completado para Grecia, no logró plenamente su principal objetivo, el de subsanar la acumulación de casos de asilo en segunda instancia (el 14 % de los casos en segunda instancia había quedado sin resolver). Al proyecto le habría beneficiado una prórroga, pero esta se solicitó demasiado tarde y se frustró por litigios jurídicos relativos a la remuneración de los miembros del comité encargado de la acumulación. Cuando el proyecto finalizó, el 20 % de su presupuesto quedó sin utilizar. Pese al constante aumento de la acumulación (véanse también los apartados [106](#) y [107](#)), que sigue lastrando el procedimiento de asilo, el Tribunal también constató que no había ningún proyecto previsto para abordar la acumulación posterior a 2013.

Entre los proyectos en curso fiscalizados, **GR-2**, relativo al refuerzo del proceso de asilo, está logrando sus metas en lo que respecta a la contratación de personal para reforzar el GAS. Sin embargo, las metas fijadas podrían no ser suficientes a la vista de la continua presión derivada del constante flujo de entrada de migrantes a Grecia.

En el contexto del apoyo que presta el proyecto **GR-3** a los centros de internamiento previos a la expulsión, el Tribunal visitó el centro de Amygdaleza y constató que sus condiciones eran aceptables. Sin embargo, según un informe del Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa⁵¹, las condiciones en los centros previos a la expulsión son muy diferentes entre sí. En algunos de ellos, las condiciones de internamiento eran muy malas o inaceptables, con celdas abarrotadas y antihigiénicas.

El proyecto **GR-4** apoya la ejecución de los retornos forzosos de nacionales de terceros países. Dado el porcentaje extremadamente bajo de retornos forzosos, no es probable que este proyecto logre sus metas (véanse también los apartados [130](#) a [139](#)).

⁵¹ Informe dirigido al Gobierno griego sobre la visita a Grecia llevada a cabo por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), del 10 al 19 de abril de 2018, Estrasburgo, 19 de febrero de 2019.

El proyecto **GR-5**, sobre los retornos voluntarios asistidos, ha cumplido sus metas hasta la fecha. No obstante, el paquete de reintegración solamente se ofrece en la actualidad al 26 % de los candidatos al AVRR. El cumplimiento de las estrictas metas anuales, con una desviación de +/-10 %, constituye un desafío, ya que la decisión de los migrantes de aprovechar el AVRR está influida por múltiples factores (situación en el país de origen, situación familiar, problemas de salud, etc.).

Italia:

El proyecto **IT-1** cumplió sus metas, pero los pocos indicadores que se fijaron no fueron suficientes para demostrar la consecución de los objetivos previstos. Por ejemplo, no había ninguna meta establecida para supervisar la consecución del objetivo de detección y remisión de casos vulnerables. El proyecto gastó el 84 % de su presupuesto.

Los dos proyectos de AVRR, IT-2 y IT-3, no cumplieron sus objetivos. En el [recuadro 12](#) se recoge más información sobre los problemas del AVRR en Italia.

El proyecto **IT-2**, ejecutado por el Consiglio Italiano per i Rifugiati, solo logró el retorno del 49 % de los migrantes previstos en un principio, pese a que el proyecto se prorrogó tres meses. El 35 % de su presupuesto tampoco se gastó.

El proyecto **IT-3**, ejecutado por la OIM, solo cumplió entre el 12 y el 28 % de sus metas, y únicamente gastó el 15 % de su presupuesto. Las autoridades italianas suspendieron este proyecto del FAMI y decidieron en su lugar financiar las actividades de AVRR de la OIM utilizando solo recursos del presupuesto nacional (sin ayudas de la UE).

El proyecto **IT-4** fue un proyecto sobre los retornos forzosos desarrollado por el Ministerio del Interior. El acuerdo de subvención se firmó en septiembre de 2017 para que comprendiera el período 2014-2018. Las actividades ejecutadas en los dos primeros años (2014 y 2015) representaron alrededor del 70 % de las metas globales y del 67 % del presupuesto. En el momento de la fiscalización, las autoridades italianas todavía no habían recopilado datos sobre indicadores y gastos para los años 2016, 2017 y 2018.

El proyecto en curso **IT-5** contiene actividades relacionadas con la formación, la identificación de migrantes con necesidades especiales, el suministro de información y la prestación de asistencia. Si bien ya se ha superado el objetivo de formación, los otros dos objetivos todavía no se han cumplido, por los siguientes motivos:

a) dificultades en la identificación o implicación de los beneficiarios finales, b) falta de comunicación sobre las llegadas de migrantes por parte de las contrapartes locales, y c) el importante descenso de llegadas en 2018. Está previsto que el proyecto continúe hasta el final de 2019. En el momento de la fiscalización, las autoridades se estaban planteando ajustar las metas.

Acrónimos y abreviaturas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AVRR: Retorno voluntario asistido y reintegración

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

EMAS: Ayuda de emergencia

Eurodac: Base de datos europea de impresiones dactilares

FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración

Frontex: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

GAS: Servicio de Asilo griego

MCSE: Marco común de seguimiento y evaluación

NCA: Comisión Nacional de Asilo de Italia

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

PN: Programa nacional

RACER: Pertinente, reconocido, creíble, fácil y riguroso

SMART: Específico, medible, alcanzable, realista y acotado en el tiempo

Glosario

Asilo: Forma de protección internacional que la UE concede en su territorio a aquellos considerados refugiados en virtud de la Convención de Ginebra, esto es, a todos aquellos que huyen de su país de origen por temor fundado de ser perseguidos, o que cumplen los requisitos de la protección subsidiaria.

Centro de internamiento: Instalación que acoge a nacionales de terceros países sujetos a procedimientos de retorno para facilitar el proceso en el que existe un riesgo de fuga o de resistencia por parte de las personas retornadas.

Decisión de retorno: Acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declara irregular la estancia de un nacional de un tercer país y se impone una obligación de retorno.

Declaración UE-Turquía: Serie de medidas acordadas entre el Consejo Europeo y Turquía en su reunión del 18 de marzo de 2016, que abordaban la migración irregular a través de Turquía hacia la UE. En virtud de dicha declaración, todos los nuevos migrantes irregulares que llegaran a las islas griegas con posterioridad al 20 de marzo de 2016 serían devueltos a Turquía. También introdujo un programa de reasentamiento para sirios.

Evaluación de elegibilidad: Procedimiento destinado a determinar si un solicitante cumple los requisitos del asilo por temor fundado de ser perseguido en su país de origen.

Migración: Movimiento de una persona o grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado, durante un período superior a un año, independientemente de las causas o los medios.

Migrante en situación irregular: Persona que se encuentra en un país sin la autorización necesaria en virtud del Derecho sobre inmigración.

Procedimiento de admisibilidad: Evaluación realizada por las autoridades nacionales para determinar si se debe admitir una solicitud de asilo, esto es, si se debería estudiar su fondo. Una solicitud no se considera admisible si a un solicitante se le ha concedido protección internacional en otro Estado miembro de la UE, si proviene de un país de origen seguro, un tercer país seguro o un primer país de asilo, o si ha presentado una solicitud posterior sin ninguna aportación nueva.

Protección humanitaria: Forma de protección concedida a aquellos que no optan al asilo o a la protección subsidiaria, pero que, no obstante, no pueden ser devueltos, por ejemplo, por circunstancias personales, como enfermedad o edad (incluidos los menores no acompañados), catástrofes naturales o conflictos armados.

Protección subsidiaria: Forma de protección que se concede a un nacional de un tercer país que no cumple las características para ser refugiado, pero del que se presume razonablemente que, si volviera a su país de origen, no podría protegerse de un tipo de perjuicio grave no amparado por la Convención de Ginebra.

Punto crítico: Instalación, situada en un punto de la frontera exterior de la UE con una gran presión migratoria, que actúa como primer centro de acogida, en la que se identifica y registra a los recién llegados y se les toman las impresiones dactilares.

Questura (plural: questure): Organismo de seguridad pública a escala provincial en Italia, con competencias administrativas relativas a la inmigración.

Refugiado: Persona que se ha visto obligada a huir de su país debido a la persecución, la guerra o la violencia.

Reubicación: Traslado desde un Estado miembro de la UE a otro de personas que tienen una alta probabilidad de que se les conceda asilo.

Salida voluntaria: Salida por voluntad propia de un migrante en situación irregular, de conformidad con el plazo impuesto a tal fin en la decisión de retorno.

Solicitud de asilo: Petición formal de protección internacional. Desde el momento en que el solicitante expresa su intención de solicitar asilo, se considera que su solicitud se ha realizado y puede beneficiarse de los derechos de los solicitantes de asilo. A continuación, la solicitud es registrada por los Estados miembros y se considera que se ha presentado una vez que llega a las autoridades competentes.

Tasa de reconocimiento: Porcentaje de decisiones positivas en el número total de decisiones de asilo en cada fase del procedimiento de asilo.

Tasa de retorno: Ratio entre el número de nacionales de terceros países que retornan realmente y el número de migrantes a los que se les ordena abandonar la UE en un año determinado. Constituye una medición imperfecta de la eficacia de los retornos, debido al lapso de tiempo transcurrido entre la expedición de una decisión y el retorno real.

Unidad Dublín: Departamento de una autoridad nacional de asilo encargado de aplicar el Reglamento Dublín III.

Respuestas de la Comisión y las agencias

Comisión: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=52087>

EASO: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=52146>

Frontex: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=52147>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=52089>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios 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 llevada a cabo por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, que se encarga de la auditoría de los ámbitos de gastos de acciones exteriores, seguridad y justicia. La auditoría fue dirigida por Leo Brincat, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Romuald Kayibanda, jefe de Gabinete, y Annette Farrugia, agregada de Gabinete; Sabine Hiernaux-Fritsch, gerente principal; Andrej Minarovic, jefe de tarea; y Emmanuel-Douglas Hellinakis y Florin-Alexandru Farcas, auditores. Hannah Critoph prestó apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Andrej Minarovic, Hannah Critoph, Annette Farrugia, Leo Brincat, Mirko Iaconisi, Romuald Kayibanda, Emmanuel-Douglas Hellinakis y Florin-Alexandru Farcas.

© Unión Europea, 2019.

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.

ES	PDF	ISBN 978-92-847-3966-0	doi:10.2865/28446	QJ-AB-19-021-ES-N
ES	HTML	ISBN 978-92-847-3959-2	doi:10.2865/78211	QJ-AB-19-021-ES-Q

En la presente fiscalización, el Tribunal evaluó si las medidas de apoyo financiadas por la UE para Grecia e Italia habían logrado sus objetivos y si los procedimientos de asilo y retorno habían sido eficaces y rápidos. También evaluó si los programas temporales de reubicación de emergencia habían logrado sus metas y su objetivo. El Tribunal concluye que existen disparidades entre los objetivos del apoyo de la UE y los resultados conseguidos. Los programas de reubicación de emergencia no lograron sus metas. A pesar del aumento de la capacidad de las autoridades griegas e italianas, la ejecución de los procedimientos de asilo sigue afectada por cuellos de botella y prolongados plazos de tramitación. Al igual que en el resto de la UE, hay pocos retornos desde Grecia e Italia por los motivos señalados en este informe.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



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, 2019.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.