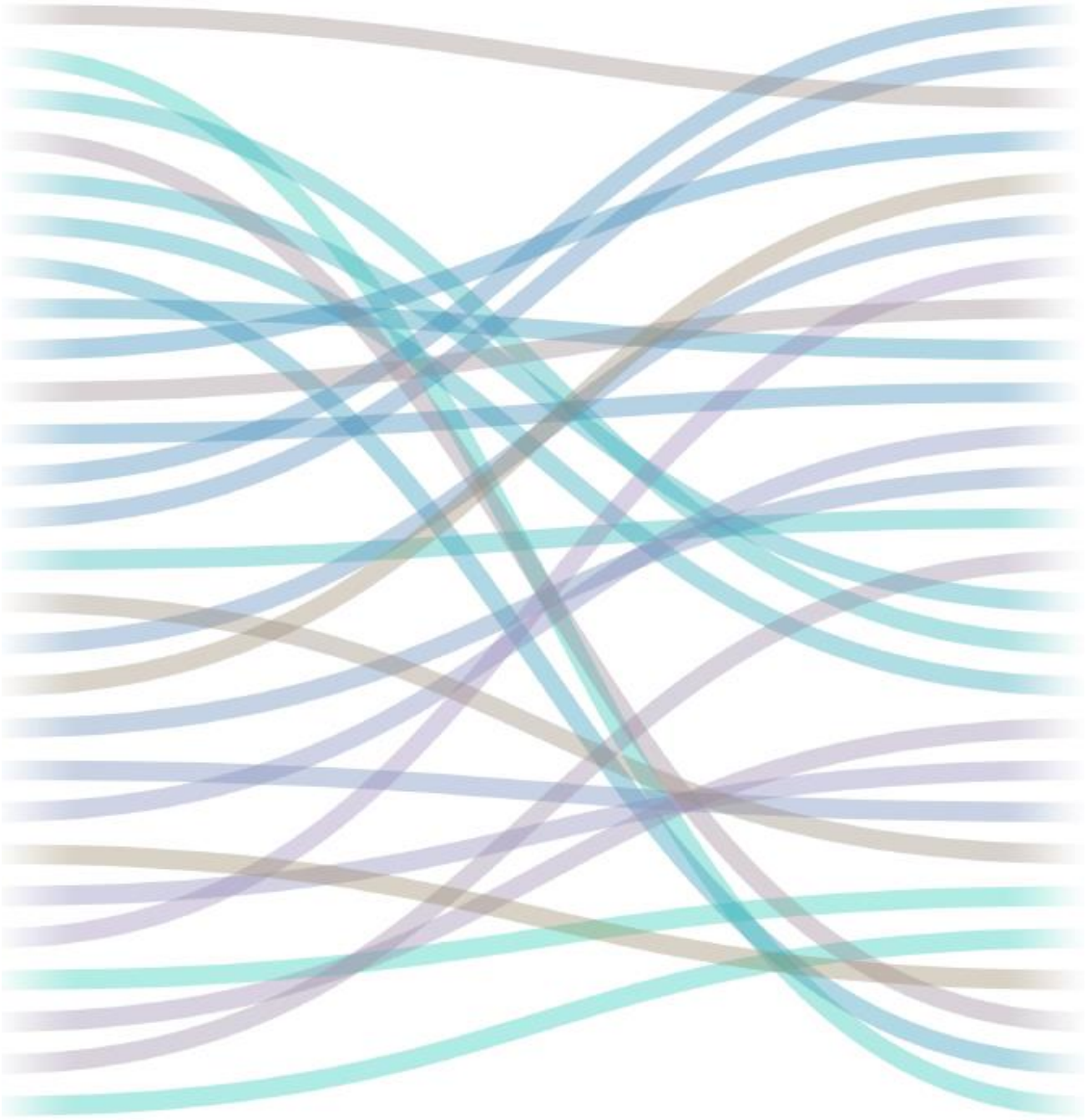
“Follow th€ Money II”



Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level 2014-2018

UNHCR | ecre European Council on Refugees and Exiles

Este documento ha sido traducido por el Departamento de Alianzas, Incidencia e Internacional de Fundación Cepaim con una finalidad meramente informativa, por lo que en ningún caso se trata de una traducción oficial aprobada por ECRE o el ACNUR

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido redactada por Rachel Westerby, investigadora independiente y escritora en materia de migración, asilo e integración, con el apoyo de ECRE y el ACNUR.

Agradecimiento especial para Gemma Kentish (Colaboradora, ECRE) y Charlotte Strick (Becaria, ACNUR), quienes han contribuido enormemente en la elaboración de este documento.

Gracias, en particular, a las organizaciones socias de ECRE y a las oficinas de país del ACNUR por su asesoramiento especializado. Son demasiadas para ser citadas individualmente, pero este informe no habría sido posible sin su ayuda. El agradecimiento se extiende a las personas representantes de gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el ACNUR y otras que ofrecieron su tiempo para ser entrevistadas en apoyo a los estudios de caso de la implementación nacional del FAMI en Bulgaria, Estonia, Alemania y España.

Se agradece también a la Comisión Europea, DG Home. Aunque la Comisión ha colaborado en la preparación de este informe, las opiniones y recomendaciones de este documento no representan la posición de la Comisión.

INTRODUCCIÓN

El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) 2014-20 pretende contribuir, por medio de ayuda financiera, a la gestión efectiva de los flujos migratorios y a la implementación y desarrollo del enfoque común comunitario en materia de asilo y migración. El FAMI refleja los esfuerzos para simplificar y agilizar la implementación del presupuesto de la Unión Europea en el espacio de asuntos internos.[1] Para el periodo 2014-20, aproximadamente el 88% (2.390 M€) del total de los recursos del FAMI de 3.100 M€ fueron asignados a los Estados miembros para la implementación de programas nacionales plurianuales aprobados por la Comisión Europea.[2]

El 12 de junio de 2018, la Comisión Europea envió una evaluación intermedia del FAMI al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, cuyas conclusiones se basaron en los informes intermedios nacionales de los Estados miembros sobre la implementación de sus programas nacionales del FAMI durante el periodo de 1 de enero de 2014 a 30 de junio de 2017. Además, el 12 de junio de 2018, en el contexto del nuevo Marco Financiero Plurianual para 2021-27, la Comisión Europea publicó su *Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Asilo y Migración*, el sucesor del actual FAMI.

El primer estudio '*Follow the Money*', publicado en enero de 2018, evaluó la programación y diseño de los fondos FAMI nacionales desde la perspectiva de la sociedad civil.

El segundo '*Follow the Money*' presenta:

- Un análisis crítico y comparativo del empleo de fondos del FAMI en el ámbito nacional durante 2014-18, basándose en las conclusiones de las evaluaciones nacionales y comunitarias del Fondo y las perspectivas de la sociedad civil y otros actores involucrados en la implementación nacional del FAMI.
- Estudios de caso detallados que evalúan la implementación nacional del FAMI en cuatro Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Alemania y España).
- Una revisión crítica del empleo de la ayuda de emergencia del FAMI para la implementación de actuaciones en los Estados miembros durante 2014-18.

Basado en los análisis, el estudio presenta:

- Recomendaciones sobre la implementación del Fondo de Asilo y Migración propuesto para 2021-27 en el ámbito nacional, dirigidas a los Estados miembros.
- Recomendaciones sobre la programación, seguimiento y evaluación de la implementación nacional del Fondo de Asilo y Migración propuesto para 2021-27, dirigidas a la Comisión Europea.

El estudio se ha realizado en el marco de una asociación estratégica del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (*European Council for Refugees and Exiles*, ECRE) y la Agencia de Refugiados de la ONU (ACNUR), establecida en 2016 para desarrollar y promocionar debates sobre el futuro del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

[1] Considerandos 2-3, y 7, *Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones no 573/2007/CE y no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo* (en adelante, 'Reglamento 516/2014)

[2] Artículo 15(1a), *Reglamento 516/2014*

CONTENIDO

1. METODOLOGÍA 6

2. EL FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN (FAMI) 2014-2020 7

a. Objetivos del FAMI

b. Aspectos clave del FAMI

c. Dotación de fondos FAMI a Estados miembros

d. Ayuda de emergencia del FAMI

e. Cronograma de implementación del FAMI

3. GASTO NACIONAL DEL FAMI 10

a. ¿Cuál es el progreso general en el gasto de los fondos?

b. ¿En qué se gastan los fondos?

c. ¿Qué progreso se ha hecho con relación a los compromisos de gasto de los programas nacionales del FAMI?

Resultados principales

Recomendaciones

4. ORGANIZACIONES ENCARGADAS DE LA EJECUCIÓN 16

Resultados principales

Recomendaciones

5. EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL FAMI 19

a. El marco de evaluación del FAMI

i. Marco común de seguimiento y evaluación

ii. Informes de evaluación

iii. Desarrollo de las evaluaciones nacionales del FAMI

iv. Revisión intermedia del FAMI

b. La evaluación intermedia

i. Informe de la evaluación

ii. Metodología de la evaluación nacional

Resultados principales

Recomendaciones

6. AYUDA DE EMERGENCIA DEL FAMI 24

a. ¿Qué es la ayuda de emergencia del FAMI?

b. ¿Qué recursos están disponibles para la ayuda de emergencia del FAMI?

c. Informe sobre el uso de la ayuda de emergencia del FAMI

d. Ayuda de emergencia para actuaciones en los Estados miembros

Resultados principales

Recomendaciones

7. CONTRIBUCIÓN DEL FAMI A LAS TAREAS NACIONALES EN MATERIA DE ASILO, INTEGRACIÓN Y RETORNO (2014-17) 30

a. Contribución global del FAMI

b. Asilo

c. Integración

d. Retorno

Resultados principales

Recomendaciones

8. DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN NACIONAL DEL FAMI (2014-17) ... 38

a. Excesiva carga administrativa

b. Circunstancias cambiantes

c. Seguimiento, evaluación y establecimiento de metas

d. Otros retos

Resultados principales

Recomendaciones

ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN BULGARIA 45

ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN ESTONIA 48

ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN ALEMANIA 50

ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN ESPAÑA 53

Anexo A: *Lista de indicadores comunes para la medida de los objetivos específicos del FAMI* 57

Anexo B: *Indicadores de resultado e impacto comunes para le evaluación de informes del FAMI por los Estados miembros y la Comisión Europea* 59

Anexo C: *Lista de cuestiones de evaluación para los informes de evaluación del FAMI por los Estados miembros y la Comisión Europea* 61

1. METODOLOGÍA

La investigación sobre la que se sustenta este estudio empleó un método mixto, que incluye los siguientes elementos:

- **Análisis teóricos, junto con Estados miembros y los informes de evaluación intermedios del FAMI de la Comisión Europea**

27 Estados miembros participaron en el FAMI.[3] En el inicio del proceso de investigación en mitad de junio de 2017, cinco Estados miembros habían publicado informes de evaluación intermedios del FAMI. 21 informes no estaban publicados, pero fueron enviados directamente al equipo de investigación de las autoridades del Estado miembro a petición de estas durante junio-octubre de 2018, salvo el de Croacia, por lo que la evaluación intermedia del programa nacional del FAMI en este país no ha sido incorporada, por lo tanto, en este estudio.

Los resultados del análisis teórico de los informes intermedios junto con la evaluación comparativa de los contextos migratorios nacionales en los Estados miembros de la Unión Europea, motivaron la selección de cuatro Estados miembros – Bulgaria, Estonia, Alemania y España – como sujetos de estudios de caso detallados en materia de implementación nacional del FAMI.

Los Estados miembros seleccionados como estudios de caso fueron escogidos según los siguientes criterios:

- Asignaciones presupuestarias nacionales del FAMI iniciales para 2014-20.
- Gasto nacional del FAMI 2014-17.
- Proporción de gasto del FAMI durante 2014-17 (para los objetivos de asilo, integración y retorno).
- Proporción de fondos nacionales del FAMI implementados por la sociedad civil.
- Participación en reasentamiento y reubicación.
- Tasa de incremento de solicitudes de asilo en el territorio nacional durante 2014-17.
- Cuota porcentual de solicitudes de asilo recibidas dentro de la UE-28 durante 2014-17.

- **Encuestas en línea**

- **26 encuestas en línea sobre programas nacionales del FAMI** (una para cada Estado miembro dentro del ámbito del estudio) que buscaban información sobre las conclusiones hechas por las evaluaciones nacionales intermedias del FAMI, el impacto de los programas nacionales, y experiencias en la implementación de las actuaciones del FAMI.
- **Una encuesta buscaba ejemplos de buenas prácticas en la implementación nacional del FAMI.**

Las encuestas estaban disponibles en diez idiomas europeos, accesibles a través de una página *web* central, y fue distribuida entre las redes de ECRE y el ACNUR. La tasa de respuesta (8 respuestas a las encuestas nacionales, 6 respuestas a la encuesta de buenas prácticas) fue insuficiente para triangular los resultados de las evaluaciones nacionales del FAMI o para determinar buenas prácticas comunes en el ámbito comunitario, aunque las respuestas de las encuestas fueron empleadas para guiar las áreas de interés para los estudios de caso nacionales.

- **Entrevistas individuales y un grupo de debate: Bulgaria, Estonia, Alemania y España**

Se organizaron 18 entrevistas individuales y un grupo de debate con actores nacionales en los cuatro Estados miembros empleados para el estudio de casos, con organizaciones de la sociedad civil, ACNUR, OIM, y – en Bulgaria, Estonia y España – representantes de las Autoridades Responsables del FAMI. La Autoridad Responsable de Alemania aceptó participar en el estudio, pero no pudo hacerlo durante 2018.

- **Consultas acerca de resultados preliminares con socios de ECRE y el ACNUR**

Los resultados preliminares sobre el estudio fueron presentados en la Conferencia General Anual de ECRE en Belgrado en noviembre de 2018, y permitió que la opinión y experiencias de los socios de ECRE y participantes del ACNUR fuera incorporada a los resultados y recomendaciones del estudio.

[3] Dinamarca no participa en el FAMI.

2. EL FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN (FAMI) 2014-2020

a. Objetivos del FAMI

El FAMI tiene cuatro objetivos comunes específicos:

- fortalecimiento y desarrollo del **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)** ("objetivo de asilo").
- apoyo a la **migración regular**, y promoción de una integración efectiva ("objetivo de integración").
- fomento de **mecanismos justos y efectivos de retorno** con el objetivo de luchar contra **la migración irregular** ("objetivo de retorno").
- incremento de la **solidaridad y responsabilidad compartida** entre los Estados miembros.[4]

b. Aspectos clave del FAMI

Los principios generales para la asistencia del FAMI, incluso aquellos ofrecidos por los programas nacionales, describen cómo se pretende que el apoyo del Fondo sea **complementario** a aquel otorgado por otras '*intervenciones nacionales, regionales y locales*' y produce un '***valor añadido** para la Unión*'.[5] Las acciones del FAMI deben también '*tener en cuenta un enfoque basado en los derechos humanos para la protección de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo*', asegurándose de que las necesidades específicas de las **personas en situación de vulnerabilidad** son tenidas en cuenta por medio de actuaciones específicas.[6]

El FAMI introduce un nuevo **Principio de Asociación** nacional, que requiere a los Estados miembros que organicen asociaciones de autoridades públicas nacionales, regionales y locales y, en su caso, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e interlocutores sociales.[7] Los Estados miembros deben emplear esta asociación en la '*preparación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas nacionales*'. [8] Los Estados miembros pueden variar la composición de esta asociación durante el periodo de programación.[9]

Para apoyar la implementación de los programas nacionales, los Estados miembros deben establecer un **Comité de Seguimiento del FAMI de ámbito nacional**, en el que la Comisión Europea pueda participar con carácter consultivo.[10] Aunque los Comités de Seguimiento del FAMI no están obligados expresamente a incorporar asociaciones nacionales organizadas por los Estados miembros, su función como agente clave en la implementación, seguimiento y evaluación de los programas nacionales del FAMI, así como su inclusión bajo el título '*Asociación*' en su fundamentación jurídica, conlleva un firme compromiso de que los socios nacionales sean involucrados en el trabajo.

La contribución máxima general de la Unión para acciones de los programas nacionales del FAMI es del 75% del coste total. El restante 25% debe financiarse mediante 'recursos *públicos o privados*', lo cual puede incluir a los presupuestos nacionales.[11]

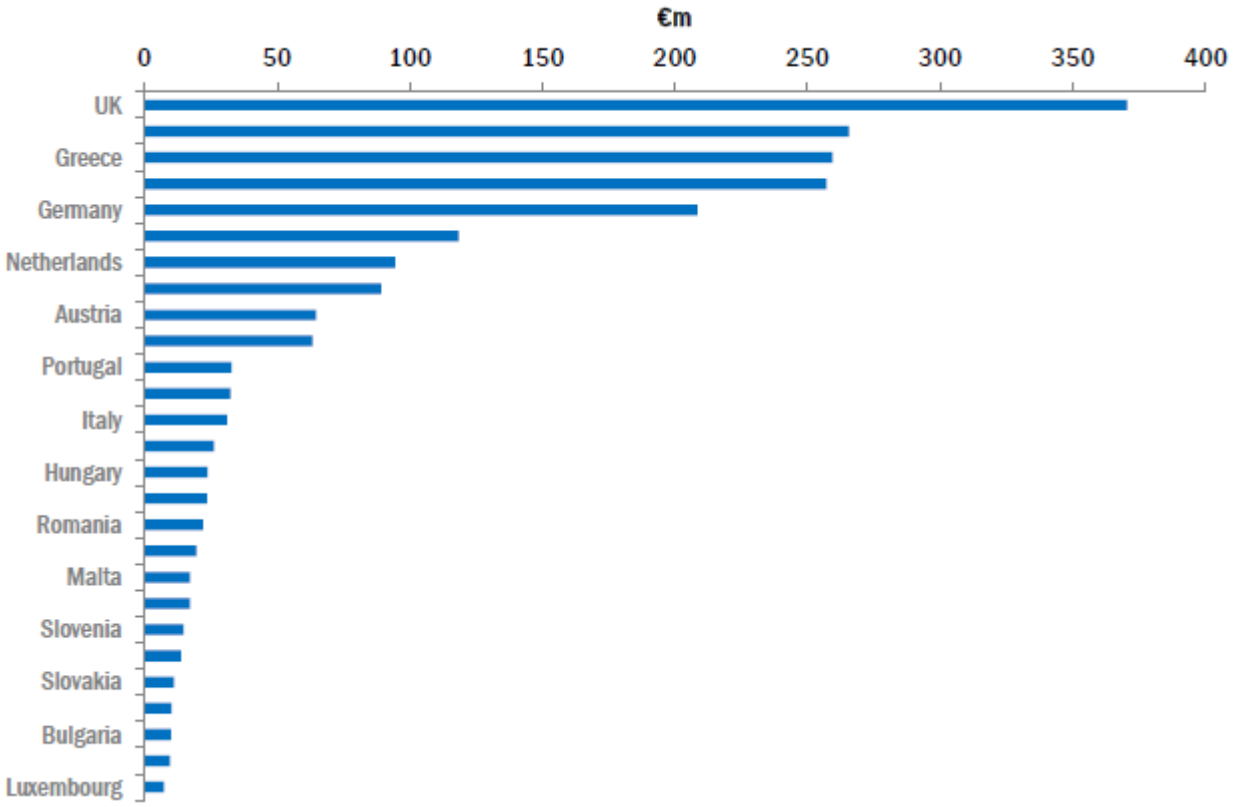
c. Dotación de fondos FAMI a Estados miembros

El 88% (2.390 M€) de la dotación financiera del FAMI destinada a los programas nacionales se distribuyó a los Estados miembros para la totalidad del periodo presupuestario de 2014-2020. La

[4] Artículo 3(2), *Reglamento 516/2014*
[5] Artículo 3(1), *Reglamento 516/2014*
[6] Considerando 33, *Reglamento 516/2014*
[7] Artículo 12(1), *Reglamento (UE) 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis* (en adelante, 'Reglamento 514/2014')
[8] Artículo 12(3), *Reglamento 514/2014*
[9] Artículo 12(3), *Reglamento 514/2014*
[10] Artículo 12(4-5), *Reglamento 514/2014*
[11] Artículo 16(2-3), *Reglamento 514/2014*

distribución se calculó empleando una fórmula predeterminada basada en las dotaciones medias destinadas a cada Estado miembro en el marco de los Fondos SOLID[12] durante 2011, 2012 y 2013[13], lo cual produjo las dotaciones que se muestran en el cuadro 2.1 abajo:

Se utilizó la misma fórmula para determinar la financiación adicional para los programas nacionales del FAMI de los Estados miembros en los objetivos de retorno (120 M€) y migración regular e integración (140 M€).



Cuadro 2.1: Dotaciones financieras básicas del FAMI a Estados miembros (fuente: Anexo I, Reglamento 516/2014)

La fórmula de distribución se basa en información estadística sobre la situación migratoria en los Estados miembros durante 2011-2012, y no se tradujo en una financiación que reflejara las necesidades y situaciones reales de los Estados miembros.[14]

d. Ayuda de emergencia del FAMI

El FAMI también ofrece asistencia financiera para abordar situaciones de emergencia migratoria en los Estados miembros o en terceros países, y destinó inicialmente el 8,6% (269,5 M€) de la dotación financiera del FAMI a actuaciones de ayuda de emergencia y asistencia técnica por parte de la Comisión. Las actuaciones de ayuda de emergencia pueden ser implementadas directamente por la Comisión Europea, por medio de subvenciones a una amplia variedad de actores que incluye a las autoridades de los Estados miembros y a organizaciones internacionales, o de forma indirecta por medio de acuerdos de delegación con actores no estatales (véase el Capítulo 6 más abajo, para más información sobre la ayuda de emergencia del FAMI).

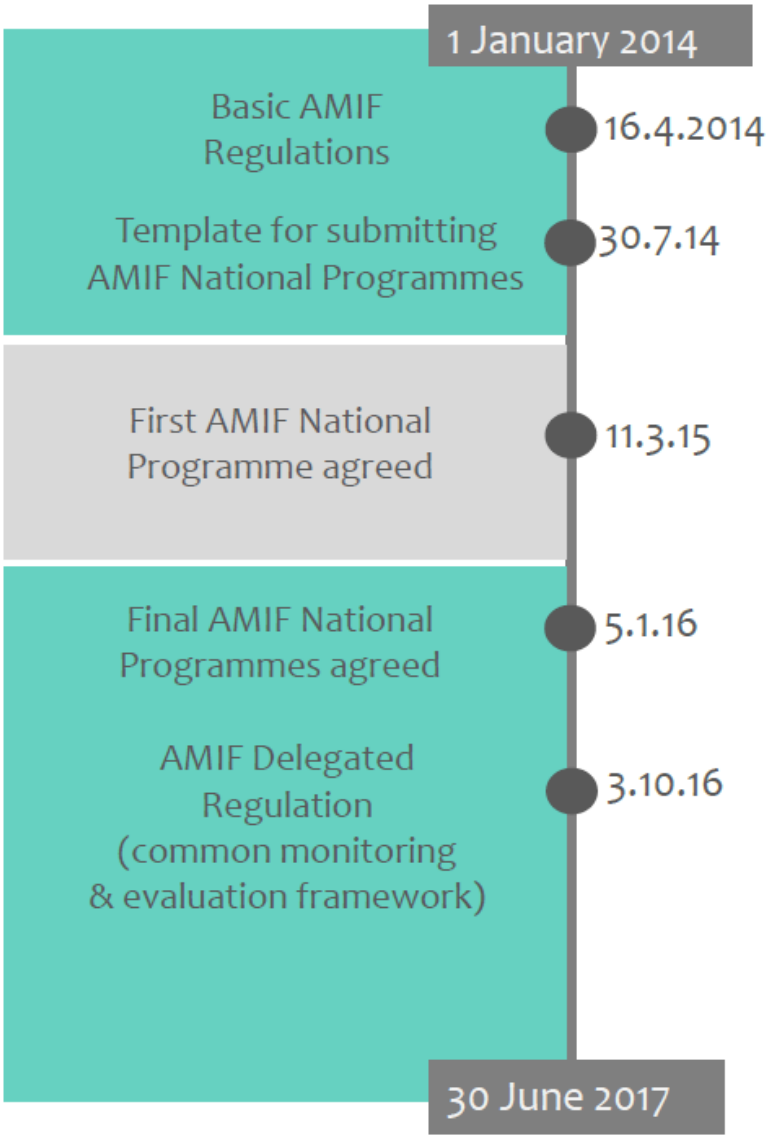
[12] Fondos de Solidaridad y Gestión de los Flujos migratorios (SOLID, en inglés): Fondo Europeo para los Refugiados, Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países, Fondo Europeo para el Retorno, Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores.
[13] Anexo I, *Reglamento 516/2014*
[14] ECRE y ACNUR (Enero 2018) *Follow the Money: Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level*, p. 17

e. Cronograma de implementación del FAMI

Como se muestra en el cuadro 2.2 más abajo, la implementación del FAMI se retrasó significativamente. La tardanza en la adopción del acuerdo del Marco Financiero Plurianual para 2014-2020 significó que la normativa básica del FAMI no entrara en vigor hasta pasados cuatro meses del inicio (16 de abril de 2014) del periodo de programación del Fondo, y que el modelo para que los Estados miembros preparasen sus programas nacionales fuera publicado tres meses y medio después (30 de julio de 2014).

El primer programa nacional fue acordado en el decimocuarto mes del periodo de programación del FAMI (11 de marzo de 2015), y el último, pasados dos años (5 de enero de 2016).

Aunque los indicadores comunes para medir los resultados de las acciones del FAMI fueron incluidos en la normativa básica del FAMI publicada en abril de 2014, los indicadores de resultados e impacto comunes, así como las cuestiones de evaluación para los programas nacionales del FAMI no fueron publicados hasta octubre de 2016. El retraso en la publicación de estos elementos del marco de seguimiento común y evaluación del FAMI implicó que los Estados miembros recopilaran información retroactivamente y reflexionaran acerca de las cuestiones con relación a las acciones del FAMI llevadas a cabo durante el periodo precedente.

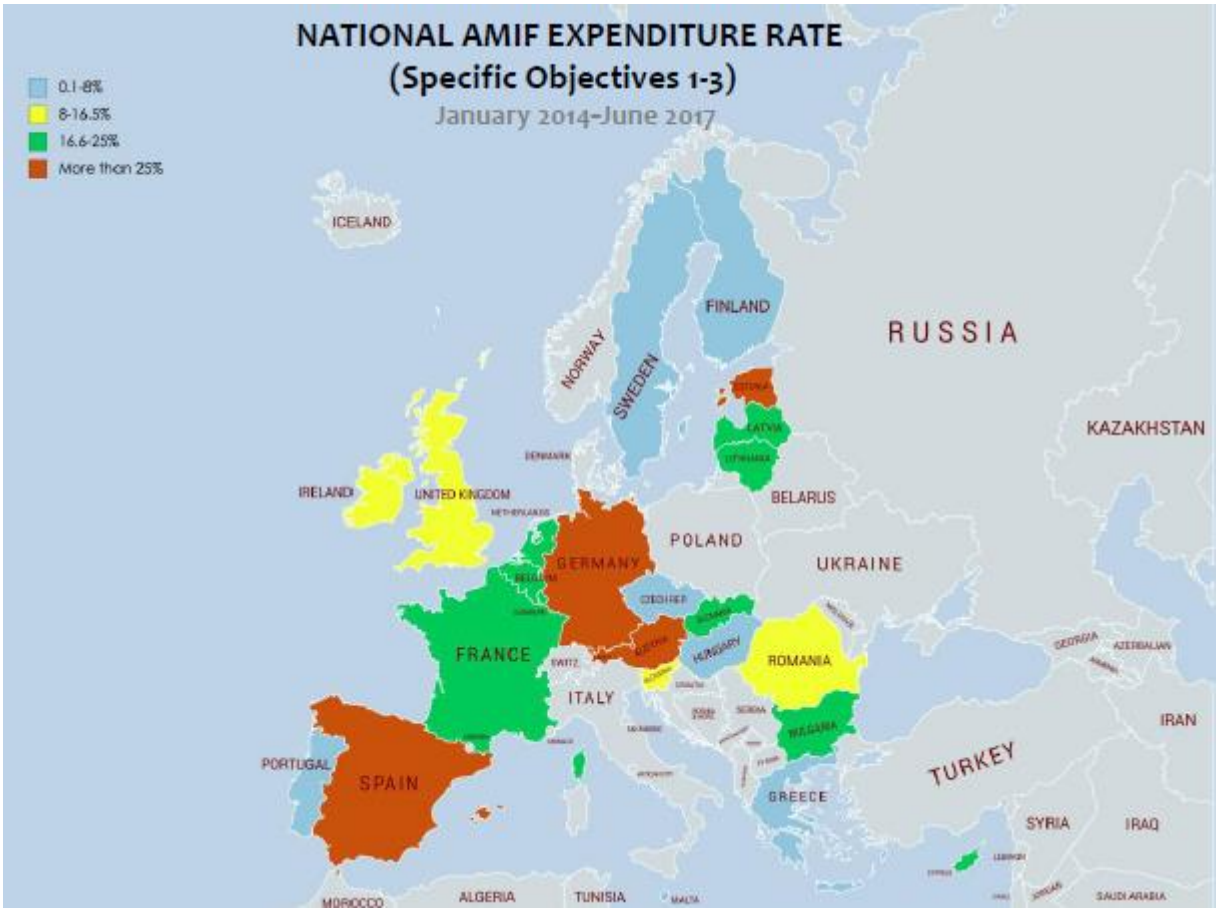


Cuadro 2.2: Cronograma de la implementación del FAMI: fundamentación jurídica y programas nacionales (fuente: registro en línea de los documentos de la Comisión Europea)

3. GASTO NACIONAL DEL FAMI

a. ¿Cuál es el progreso general en el gasto de los fondos?

Hay una gran variación en la tasa de gasto[15] de los fondos nacionales del FAMI para los objetivos de asilo, integración y retorno declarada por los 24 Estados miembros participantes para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2017:



Cuadro 3.1: Tasa de gasto nacional del FAMI: Objetivos Específicos del FAMI 1-3, 1 de enero 2014-30 de junio 2017 (fuente: informes intermedios nacionales del FAMI). Creada con mapchart.net, reproducida bajo Licencia Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons.

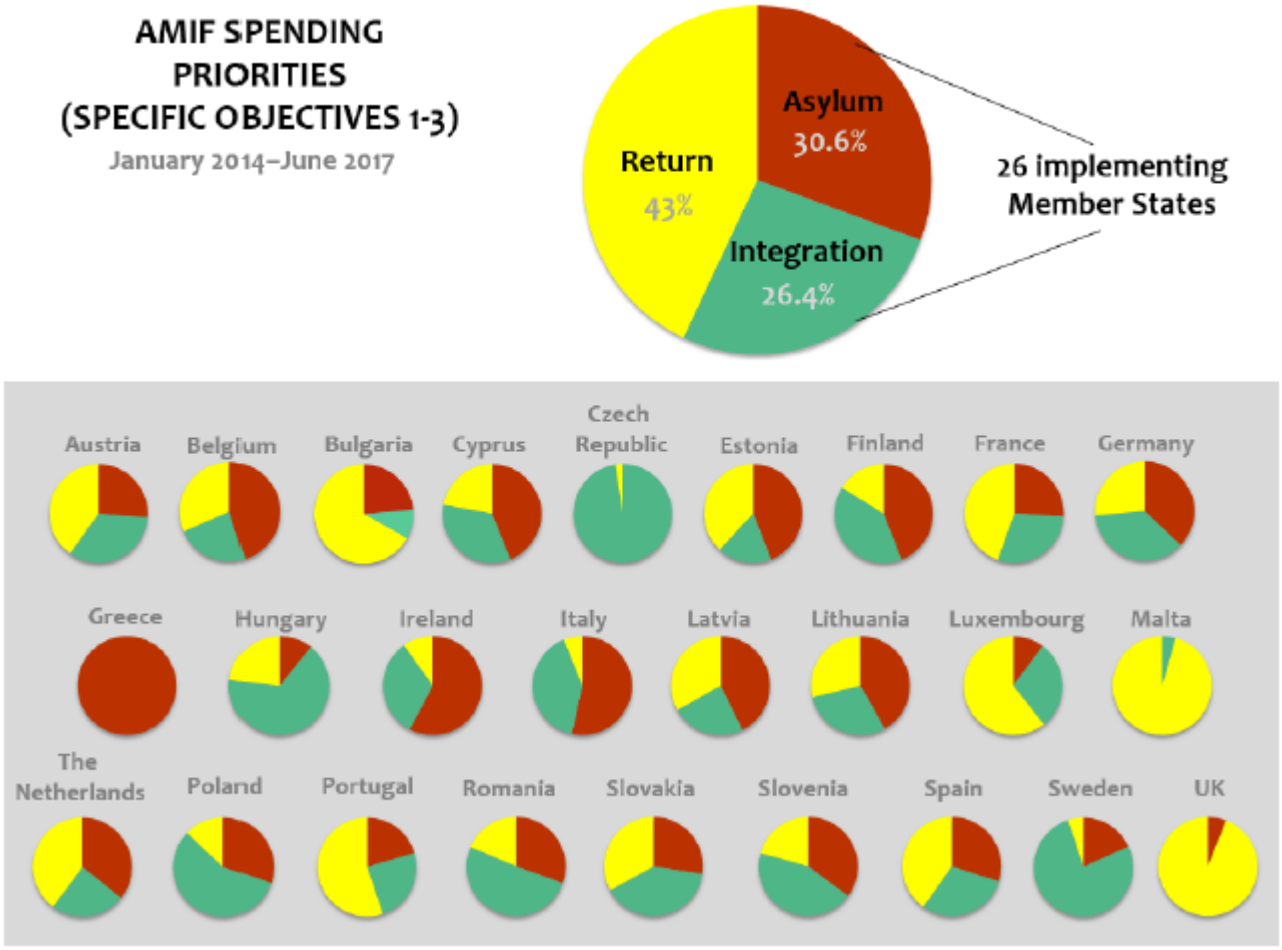
Once Estados miembros informaron de tasas de gasto inferiores a la media de la Unión Europea del 16,6%. Siete de ellos están debajo del 8% (2,7% en Grecia; 4,2% en Suecia; 4,9% en la República Checa; 5,8% en Hungría; 7% en Portugal; 7,4% en Finlandia), y los cuatro restantes por encima del 11% (11,3% en Eslovenia; 12,6% en Irlanda; 13,1% en el Reino Unido; 16,4% en Rumanía).

Se informaron de tasas entre el 18% y el 25% en el caso de Bulgaria (17.5%), Francia (18,6%), Eslovaquia (19,1%), los Países Bajos (19,7%), Luxemburgo (21,4%), Lituania y Bélgica (ambas 21,7%), Chipre (21,8%), y Letonia (24,7%). De los Estados miembros que informaron un gasto superior al 25%, Alemania (27,1%), Austria (27,5%) y Estonia (28,7%) estuvieron por debajo del 30%. Con diferencia, el mayor gasto fue reportado por España (43,6%). Se pueden ver tasas más altas de gasto tanto en Europa Occidental como en los estados bálticos, con un menor gasto en los países nórdicos. En otras regiones no se aprecia tendencias en la tasa de gasto del FAMI.

[15] Aquí, 'gasto' constituye el desembolso nacional del FAMI que ha sido aprobado y otorgado a los Estados miembros por parte de la Comisión Europea. No incluye los fondos empleados en acciones del FAMI por Estados miembros que no han sido reembolsados en el momento de preparación de los informes intermedios nacionales del FAMI, ni los fondos nacionales del FAMI comprometidos para un gasto futuro.

b. ¿En qué se gastan los fondos?

Las dotaciones presupuestarias a los Estados miembros varían considerablemente (véase el Capítulo 2 más arriba), al igual que la tasa de gasto de los fondos. Sin embargo, mediante el examen de cómo se distribuye el gasto del FAMI en los objetivos de asilo, integración y retorno, es posible determinar las prioridades de gasto de los Estados miembros durante el periodo comprendido entre enero de 2014 y junio de 2017.



Cuadro 3.2: Tasa de gasto nacional del FAMI: Objetivos Específicos del FAMI 1-3, 1 de enero 2014-30 de junio 2017 (fuente: informes intermedios nacionales del FAMI). Creada con mapchart.net, reproducida bajo Licencia Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons.

En el ámbito europeo, la mayor parte del gasto se destinó al objetivo de retorno (43%) y la menor, a la integración (26,4%).

Como refleja el cuadro 3.2 arriba, seis programas nacionales del FAMI se centraron en un solo objetivo:

- Grecia (objetivo de asilo), lo cual refleja la situación nacional específica en este territorio durante el periodo de implementación del Fondo.
- República Checa y Suecia (objetivo de integración), aunque el informe intermedio de la República Checa menciona acciones de asilo para las que se había comprometido fondos pero que no habían sido todavía reportados a la Comisión Europea.
- Bulgaria, el Reino Unido y Malta (objetivo de retorno) no tienen justificación específica para este énfasis que reflejan sus informes de evaluación nacionales o que se encuentra en otros contextos migratorios nacionales.

De estos seis programas, cuatro (República Checa, Grecia, Malta y Suecia) tienen bajas tasas de gasto

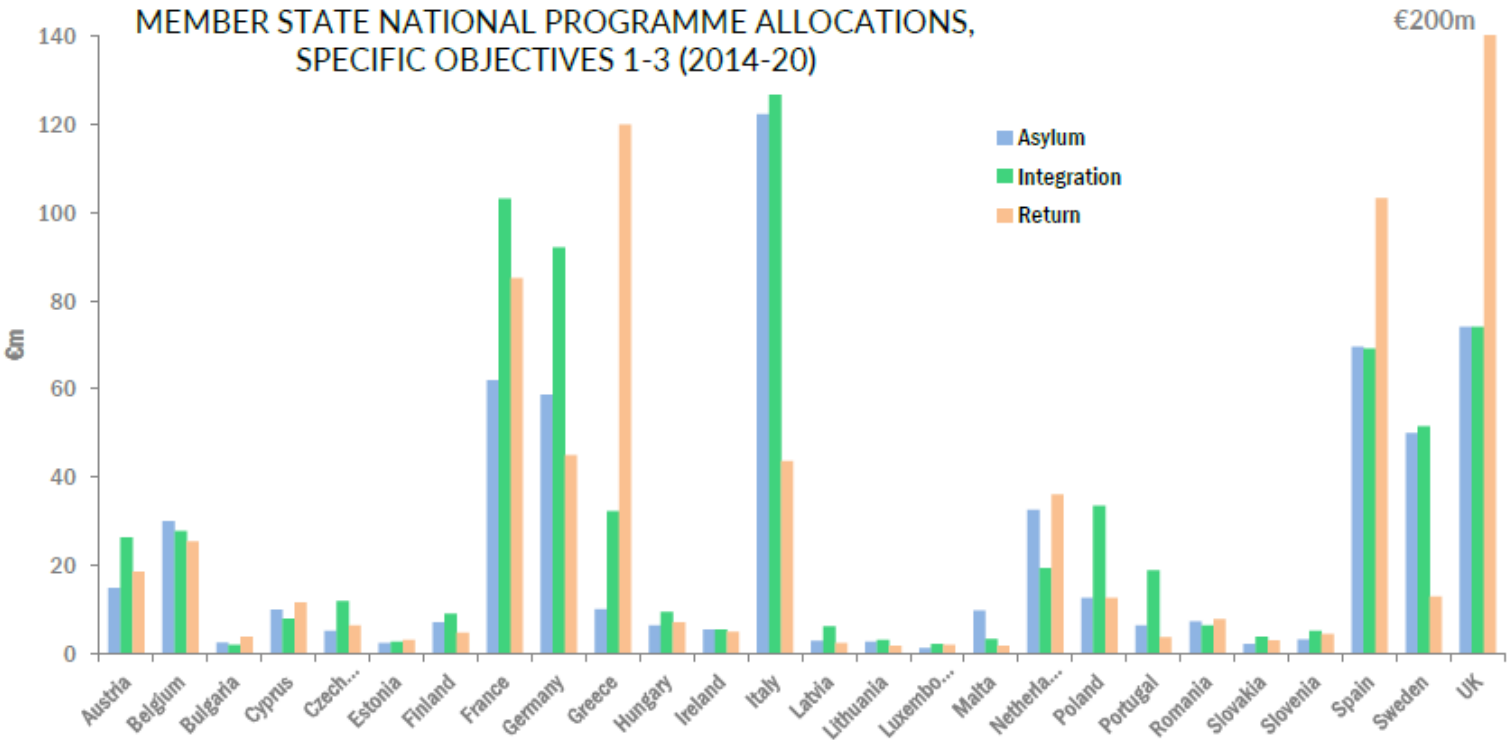
de entre 0,5% a 4,9%.

Cinco programas nacionales de Estados miembros (Austria, Alemania, Lituania, Eslovaquia y España) muestran un gasto equilibrado[16] entre los tres objetivos; el programa español es el más equilibrado en términos de gasto entre las tres áreas objetivo.

Se aprecian ciertas divergencias claras en el gasto del FAMI entre sus objetivos en el ámbito regional.[17] Los estados bálticos y meridionales se centran principalmente en el objetivo de asilo (43% y 40%, respectivamente), y los estados de Europa Central/Oriental, Occidental y nórdicos, los que menos (24-25%). Los países nórdicos (68%) y de Europa Central/Oriental (51%) muestran el mayor énfasis en la integración, y los Estados miembros de Europa Occidental (21%) los que menos. Los programas en Europa Occidental (54,2%) se destinan principalmente al objetivo de retorno, con un menor gasto en esta área en los países nórdicos (8%).

c. ¿Qué progreso se ha hecho con relación a los compromisos de gasto de los programas nacionales del FAMI?

Como se explica en el Capítulo 2, las dotaciones presupuestarias del FAMI a los Estados miembros varían considerablemente. El cuadro 3.3, abajo, muestra los recursos financieros destinados por los Estados miembros a los objetivos de asilo, integración y retorno en sus programas nacionales del FAMI:



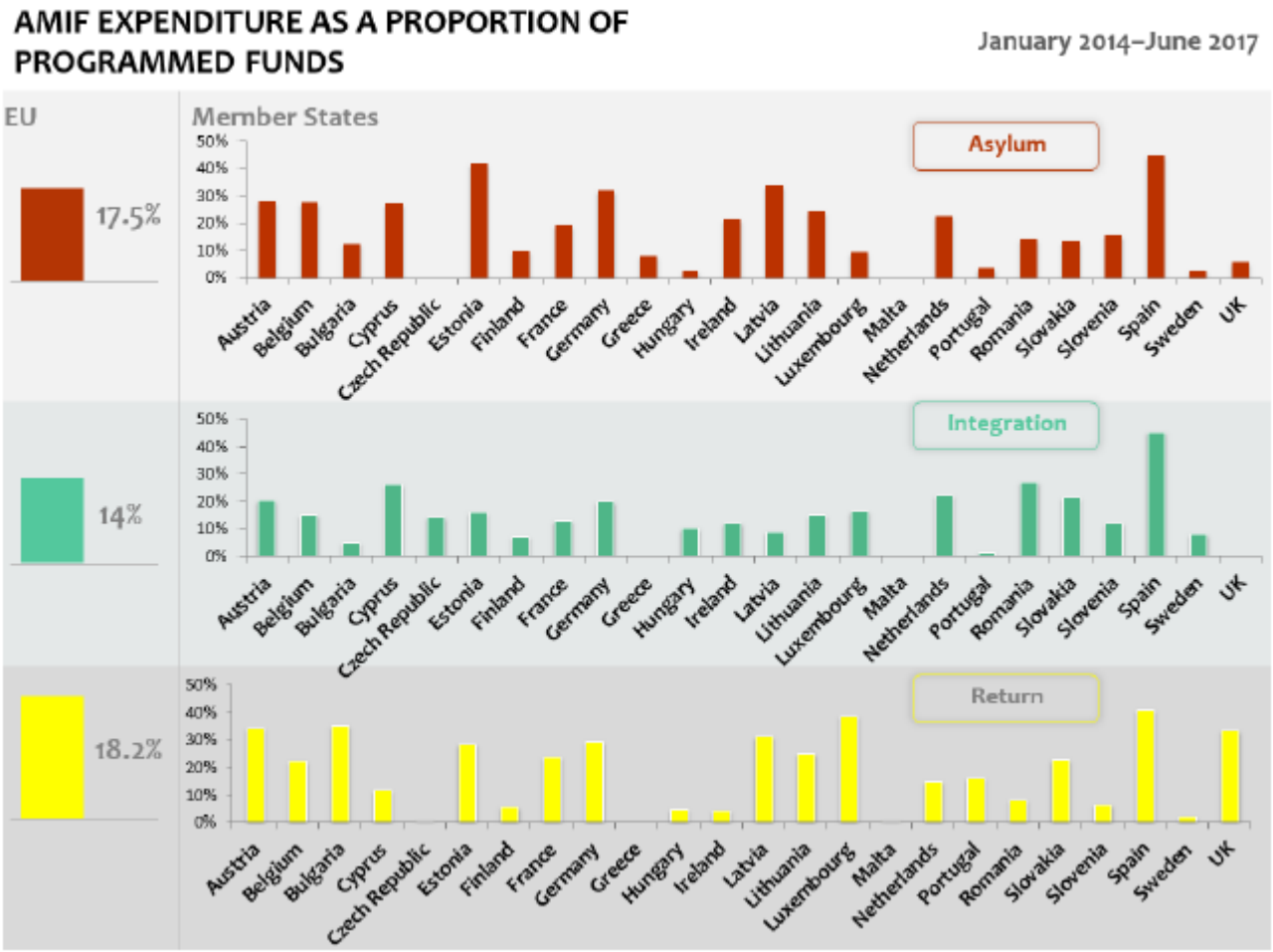
Cuadro 3.3: Dotaciones presupuestarias de los programas nacionales FAMI: Objetivos Específicos FAMI 1-3, 1 (fuente: programas nacionales FAMI de los Estados miembros).

El cuadro 3.4, abajo, destaca el gasto de los Estados miembros[18] en los objetivos de asilo, integración y retorno en proporción a estos compromisos de gasto programados:

[16] 'Balance equilibrado' se define como una variación menor al 15% en proporción de gasto entre los objetivos de asilo, integración y retorno.

[17] Grupos regionales son Europa Occidental (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido); nórdicos (Finlandia y Suecia); bálticos (Estonia, Letonia y Lituania); Europa Central/Oriental (Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia); Europa Meridional (Chipre, Grecia, Italia, Malta y España).

[18] Italia no proporcionó información sobre el gasto con relación a los fondos programados en su informe intermedio de evaluación del FAMI, y, por ello, no está incluida aquí.



Cuadro 3.4: Gasto de los programas nacionales del FAMI en proporción a los fondos programados: Objetivos Específicos 1-3, 1 de enero 2014-20 de junio 2016 (fuente: informes nacionales de evaluación intermedios del FAMI).

En la preparación de los programas nacionales del FAMI, los Estados miembros estaban obligados a destinar fondos para cada uno de los objetivos del Fondo. Se requería el destino de un mínimo del 40% de los fondos nacionales FAMI para los objetivos de asilo (20%) e integración (20%),[19] pero sin el requisito de un gasto similar entre ambas. En el punto intermedio del FAMI, 14 de 25 Estados miembros cuya información se muestra han gastado menos del 20% en el objetivo de asilo (de los cuales, nueve han gastado menos del 10%), y 17 de 25 han logrado un gasto menor al 20% en el área de integración (nueve de ellos ha gastado menos del 10%).

3 años y medio después del inicio del periodo de implementación del FAMI, la mayoría de los Estados miembros han gastado menos del 30% de los fondos programados para los tres objetivos. En el ámbito europeo, el gasto del FAMI en proporción a los fondos nacionales programados es mayor en el objetivo de retorno (22%) y menor en el de integración (14,9%).

Aunque el gasto con relación a los gastos comprometidos del FAMI es bajo, en general, la información sobre gastos aprobados y fondos programados del FAMI indica que la implementación financiera en las tres áreas se ha agilizado según avanza el periodo del FAMI.

El cuadro 3.5 muestra los dos periodos sobre los que los informes nacionales de evaluación intermedios reflejan información acerca de la implementación del FAMI (1 de enero 2014-15 de octubre 2016 y 16 octubre 2016-30 junio 2017).

[19] No obstante, la Comisión Europea aprobó porcentajes mínimos distintos para Grecia, que destinó el 39,3% de su dotación para programas nacionales al objetivo de asilo y un 12,5% al de integración.

El primer periodo de evaluación muestra un total de 253,5 M€ de gasto del FAMI, informado a y aprobado y reembolsado por la Comisión Europea. Durante el segundo periodo, los fondos programados del FAMI para proyectos que ya habían comenzado a ser implementados sumaron 405,4 M€.

Cuadro 3.5: Pagos del FAMI a los Estados miembros (1 de enero 2014-15 de octubre 2016) y fondos del FAMI comprometidos para proyectos en desarrollo (16 de octubre 2016 a 30 de junio 2017) (fuente: informes nacionales de evaluación intermedia del FAMI).

RESULTADOS PRINCIPALES

1. El periodo de gasto examinado representa tres años y medio, o la mitad del periodo de implementación del FAMI de siete años. Con una mayoría de Estados miembros con tasas de gasto inferiores al 25%, la tasa de implementación del FAMI en desarrollo puede calificarse como lenta, y se requiere de trabajo sustancial para asegurar que todos los fondos nacionales del FAMI disponibles sean gastados para el fin del año 2022, como se requiere.
2. En el ámbito europeo, el gasto aprobado de fondos nacionales del FAMI hasta la fecha ha puesto un mayor énfasis en acciones enmarcadas en el objetivo de retorno (43% de todo el gasto aprobado) y uno menor en actuaciones del objetivo de integración (26,4%). Este patrón persiste en las prioridades de gasto de los fondos nacionales del FAMI comprometidos.
3. En el ámbito nacional, las prioridades de gasto entre los objetivos de asilo, integración y retorno varían considerablemente: seis programas nacionales se centran en gran medida en un solo objetivo, y solo cinco muestran un gasto equilibrado entre los tres objetivos.
4. Existe una desconexión entre las dotaciones mínimas requeridas para el asilo (20%) e integración (20%) y el gasto real de los programas nacionales hasta la fecha. Incluso si el gasto nacional en la segunda mitad del periodo de implementación del FAMI trae consigo programas acordes al 20% mínimo requerido, la primera mitad del periodo habrá evidenciado una menor atención a acciones enmarcadas en los objetivos de asilo e integración en algunos contextos nacionales.
5. Aunque los fondos programados puedan ser gastados por beneficiarios en cualquier momento hasta el final del año 2022, hay una tendencia al alza en la tasa de compromiso de los fondos del FAMI según avanza el periodo de implementación del Fondo.

RECOMENDACIONES

a. **Recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y, en su caso, al Parlamento Europeo**

Ciclo del FAMI restante y futuro Fondo de Asilo y Migración:

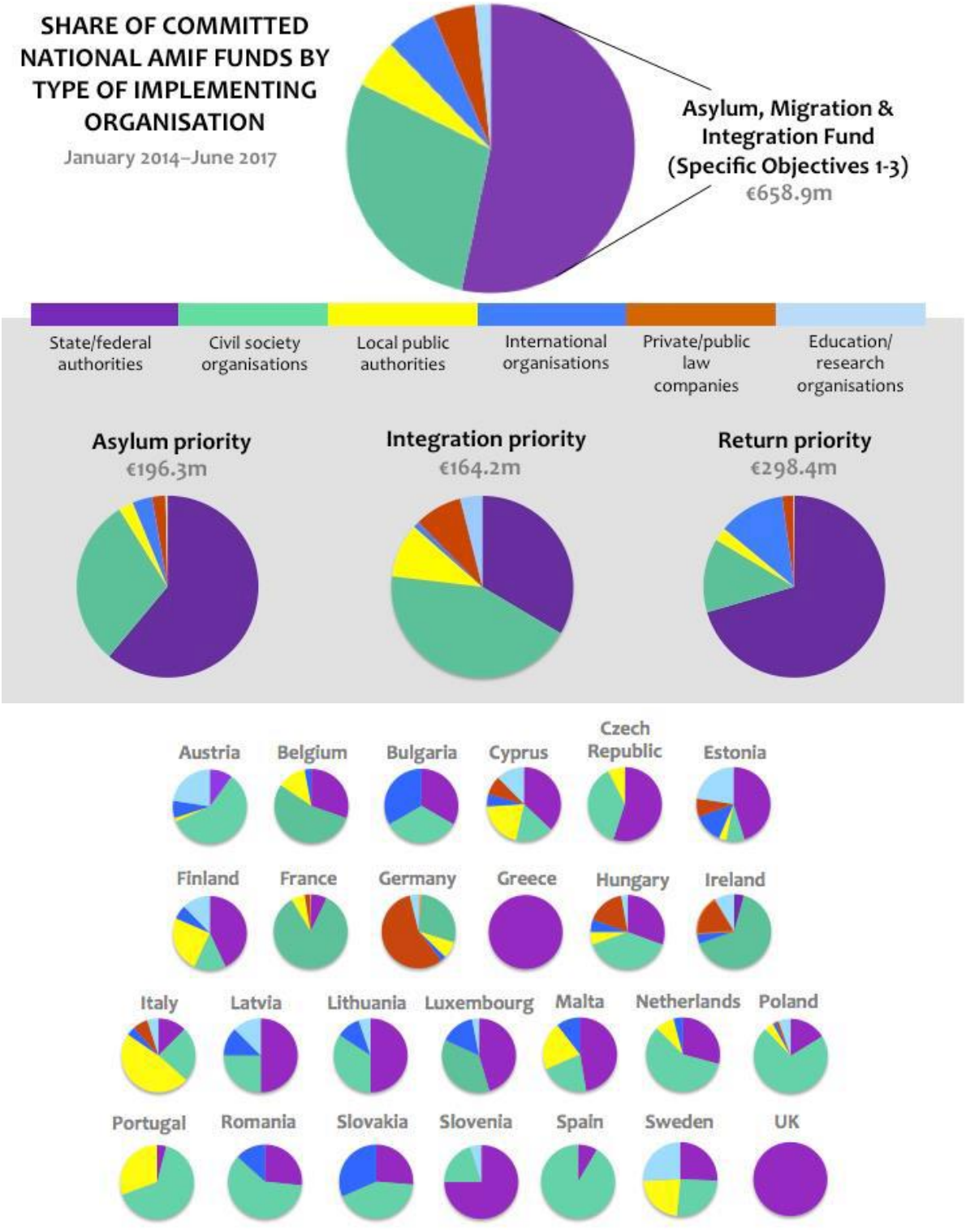
i. En el curso del seguimiento del uso nacional de los futuros fondos de asilo y migración, asegurarse de que los gastos nacionales aborden los objetivos de los fondos de forma equilibrada durante el periodo de programación.
ii. Requerir a los Estados miembros que deseen exceder el gasto programado en un solo objetivo la aprobación formal de la Comisión para poder hacerlo.

b. **Recomendaciones dirigidas a los Estados miembros**

Ciclo del FAMI restante y futuro Fondo de Asilo y Migración:

iii. Asegurar un gasto equilibrado entre los objetivos del FAMI y de los futuros fondos comunitarios de asilo y migración en los que se hayan programado acciones nacionales durante el periodo de financiación, para evitar necesidades no satisfechas en uno o más objetivos en el curso del periodo de programación.

4. ORGANIZACIONES ENCARGADAS DE LA EJECUCIÓN



Cuadro 4.1: Tipos de organizaciones ejecutoras de los fondos nacionales del FAMI: Objetivos Específicos 1-3, 1 de enero 2014 a 30 de junio 2017 (fuente: informes nacionales de evaluación intermedia del FAMI).

El cuadro 4.1 de arriba muestra la distribución de los fondos nacionales del FAMI comprometidos (gastos aprobados y reembolsados por la Comisión Europea y fondos programados del FAMI para proyectos que habían comenzado a ser implementados) por tipo de organización encargada de su

ejecución.

En el ámbito europeo, solo un poco más de la mitad (54,7%) de todos los fondos nacionales del FAMI son destinados a acciones implementadas por autoridades nacionales o federales de los Estados miembros. Estos actores implementan la mayor parte de los fondos del FAMI destinados a los objetivos de asilo y retorno (61% y 70%, respectivamente), pero son menos activos como beneficiarios de los fondos del FAMI para la integración. Seis programas nacionales del FAMI (República Checa, Grecia, Letonia, Lituania, Eslovenia y el Reino Unido) destinaron el 50% o más de los fondos nacionales para los tres objetivos a autoridades nacionales, de los cuales dos (Grecia y el Reino Unido) fueron totalmente implementados por autoridades estatales. Otros cinco programas (Chipre, Estonia, Finlandia, Luxemburgo y Malta) destinaron más fondos a autoridades nacionales que a cualquier otro tipo de beneficiario. Seis programas nacionales (Austria, Francia, Alemania, Irlanda, Portugal y España) dedicaron el 10% o menos de los recursos a las autoridades nacionales para cubrir los tres objetivos del FAMI.

Las organizaciones de la sociedad civil son el segundo mayor grupo de beneficiarios de los fondos nacionales del FAMI en el ámbito europeo, aunque solo un poco por encima de la mitad (30%) de la parte destinada a las autoridades nacionales de los Estados miembros. Son el mayor beneficiario de los fondos del FAMI destinados al objetivo de integración (43%) y el segundo con respecto del asilo (30%). Son menos activas en el marco del objetivo de retorno, ya que reciben la misma proporción (12%) de los fondos destinados que las 'organizaciones internacionales', que, en el contexto del FAMI, hace referencia a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Nueve programas nacionales del FAMI (Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y España) destinan el 50% o más de los fondos para los tres objetivos a organizaciones de la sociedad civil, de los cuales los programas de Francia (84%) y España (91%) son llevados a cabo casi en su totalidad por la sociedad civil. Nueve programas (Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Letonia, Malta, Eslovenia y el Reino Unido) muestran dotaciones inferiores al 25% para la sociedad civil. Aparte de Grecia y el Reino Unido, cuyos informes nacionales de evaluación reflejan que sus programas son ejecutados en exclusiva por las autoridades nacionales, la menor dotación para las organizaciones de la sociedad civil se dio en Estonia (8%).

Las 'autoridades públicas locales', en los municipios principales, pero también en delegaciones locales de agencias nacionales como servicios públicos de empleo, son beneficiarias de los fondos del FAMI en los tres objetivos en el ámbito europeo, aunque predominantemente en el área de integración (10%). En el ámbito nacional, estos actores son beneficiarios del FAMI en quince programas nacionales (Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia), e implementan más del 20% de los fondos nacionales del FAMI en cinco de estos (Chipre, Finlandia, Italia, Malta, Portugal y Suecia). Su participación es más notable en Italia (48%), donde la mayoría de las actividades de integración son ejecutadas por medio de planes regionales que implican a las autoridades públicas locales.

El programa nacional alemán es único por asignar la mayoría de sus fondos del FAMI en los tres objetivos a 'despachos jurídicos públicos/privados', aunque el modelo de informe de evaluación intermedia no define qué organizaciones se incluyen bajo este título.

RESULTADOS PRINCIPALES

1. Las autoridades de los Estados miembros son el mayor beneficiario de los fondos nacionales del FAMI. Seis programas nacionales destinan más del 50% de los fondos nacionales a estos actores.
2. Las organizaciones de la sociedad civil son el segundo mayor grupo de beneficiarios de los fondos nacionales del FAMI, y el mayor beneficiario de acciones enmarcadas en el objetivo de integración.
3. En el ámbito nacional, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de los programas nacionales del FAMI varía considerablemente: de la no participación (dos programas nacionales) a la ejecución del 91% de los recursos nacionales del FAMI (España).
4. En el ámbito comunitario, las 'autoridades públicas locales' implementan acciones dentro de los tres objetivos (asilo, integración y retorno), pero predominantemente en el segundo (10% de todos los fondos nacionales).
5. Las 'autoridades públicas locales' participan en los programas nacionales del FAMI en quince Estados miembros, principalmente en Italia (48% de todos los recursos nacionales del FAMI) y Portugal (31%).
6. Las organizaciones internacionales (Organización Internacional para las Migraciones / OIM) ejecuta acciones enmarcadas en los tres objetivos (asilo, integración y retorno), aunque predominantemente en el área de retorno (12% de todos los fondos nacionales del FAMI).

RECOMENDACIONES

a. **Recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y, en su caso, al Parlamento Europeo**

Futuro Fondo de Asilo y Migración:

i. Requerir un mínimo de dotación de los fondos comunitarios de asilo y migración para el asilo y la integración para organizaciones de la sociedad civil (28%) y autoridades regionales/locales (5%), reproduciendo así las dotaciones actuales en el ámbito comunitario.
ii. Limitar la dotación de los fondos comunitarios de asilo y migración a las autoridades y agencias estatales al 40% de los recursos totales.

b. **Recomendaciones dirigidas a los Estados miembros**

Futuro Fondo de Asilo y Migración:

iii. Asignar porcentajes mínimos de los fondos comunitarios de asilo y migración para organizaciones de la sociedad civil (28%) y autoridades regionales/locales (5%).
iv. Limitar la dotación de los fondos comunitarios de asilo y migración a las autoridades y agencias estatales al 40% de los recursos totales.

5. EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL FAMI

a. El marco de evaluación del FAMI

La evaluación es un principio general fundamental del FAMI, y se escribe en su normativa básica como esencial para asegurar la efectividad de todas las acciones apoyadas por el Fondo.[20] Los Estados miembros y la Comisión Europea son responsables conjuntamente en la garantía de la efectividad del apoyo del FAMI por medio del seguimiento, informe y evaluación.[21]

i. Marco común de seguimiento y evaluación

Para guiar las actividades de seguimiento y evaluación, el FAMI ofrece un marco común de seguimiento y evaluación. El objetivo de este marco es permitir una evaluación del rendimiento del Fondo como un instrumento en sí mismo, con relación a sus objetivos específicos, y como un instrumento que contribuye al espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. El marco establece una evaluación del Fondo en seis áreas fundamentales:

- Relevancia
- Efectividad
- Eficiencia
- Valor añadido
- Sostenibilidad de las actuaciones
- Simplificación y reducción de la carga administrativa[22]

El marco de seguimiento y evaluación común se expone en dos documentos legales:

El **Reglamento del FAMI de abril de 2014** incluye una lista de '*indicadores comunes para la medida de los objetivos específicos*',[23] o indicadores para hacer un seguimiento del resultado total de las actividades del programa (véase el Anexo A de este documento). Los programas nacionales de los Estados miembros establecen objetivos para los indicadores de resultado dentro de los programas, y pueden añadir sus propios indicadores específicos del programa que deseen.

El **Reglamento Delegado de octubre de 2016** sobre el marco común de seguimiento y evaluación incluye:

- Una serie de indicadores de resultado e impacto comunes para cada Objetivo Específico del FAMI (información estadística a nivel nacional sobre asilo, migración regular e integración, y retorno) y para la eficiencia, valor añadido y sostenibilidad (véase el Anexo B de este documento).[24]
- Una lista de cuestiones de evaluación que abordan seis áreas fundamentales del FAMI listadas más arriba (véase el Anexo C de este documento).[25]

Los Estados miembros son responsables a la hora de poner en práctica los procedimientos para recopilar la '*información necesaria para las evaluaciones*', incluso aquella referida en el marco común de seguimiento y evaluación.[26] Los Estados miembros deben elegir a un coordinador de seguimiento y evaluación de entre la Autoridad Responsable del FAMI, responsable de la implementación del marco en el ámbito nacional, de dirigir las evaluaciones del programa nacional, y de intercambiar buenas prácticas en esta área con otros Estados miembros ejecutores y con la Comisión Europea.[27]

---

[20] Considerando 41, *Reglamento 514/2014*
[21] Artículo 3(7) y Artículo 55(2), *Reglamento 514/2014*
[22] Artículo 55(3), *Reglamento 514/2014*
[23] Anexo IV, *Reglamento 514/2014*
[24] Anexo III, *Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión, de 3 de octubre de 2016, sobre el marco común de seguimiento y evaluación conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.° 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis* (en adelante, 'Reglamento Delegado sobre seguimiento y evaluación')
[25] Anexo I, *Reglamento Delegado sobre seguimiento y evaluación*
[26] Artículo 56(2), *Reglamento 514/2014*
[27] Artículo 1, *Reglamento Delegado sobre seguimiento y evaluación*

ii. Informes de evaluación

Los Estados miembros son responsables de la evaluación de sus programas nacionales, y deben informar de los resultados de la evaluación a la Comisión Europea en dos ocasiones, por medio de:

- un informe de evaluación intermedia '*sobre la implementación de acciones y progreso dirigido al logro de los objetivos de los programas nacionales*', enviado antes del 31 de diciembre de 2017; y
- un informe de evaluación final '*sobre los efectos de las acciones de los programas nacionales*', enviado antes del 31 de diciembre de 2023.[28]

Sobre la base de estos informes, la Comisión Europea debe enviar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones:

- un informe de evaluación intermedio sobre el rendimiento del FAMI en el ámbito comunitario, antes del 30 de junio de 2018; y
- un informe de evaluación final sobre los efectos del FAMI, incluyendo su impacto en '*el desarrollo del área de libertad, seguridad y justicia*', antes del 30 de junio de 2024.[29]

Ambos informes de los Estados miembros y de la Comisión Europea deben ser publicados en su integridad, a excepción de información clasificada.[30]

iii. Desarrollo de las evaluaciones nacionales del FAMI

Las evaluaciones nacionales del FAMI deben realizarse por expertos que son '*funcionalmente independientes*' de las autoridades nacionales responsables de la gestión y auditoría de los programas nacionales del FAMI. Los expertos pueden ser designados externamente, o provenir de '*una institución pública autónoma responsable del seguimiento, evaluación y auditoría de la administración*'.[31] Los costes de la evaluación son sufragados por los fondos de asistencia técnica del programa nacional del FAMI.[32]

Los Estados miembros están obligados a involucrar a los socios nacionales del FAMI en la evaluación de sus programas nacionales, además de en otras áreas del programa como prevé el Principio de Asociación,[33] y a consultar con el Comité de Seguimiento nacional del FAMI sobre '*el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones hechas en los informes de evaluación*'.[34]

Los Estados miembros deben usar un modelo estandarizado de informe de evaluación preparado por la Comisión Europea, que incluye los indicadores y cuestiones expuestas en el marco común de seguimiento y evaluación.[35] Además, en enero de 2017 la Comisión Europea publicó un manual para guiar a los Estados miembros en la realización de las evaluaciones.[36]

iv. Revisión intermedia del FAMI

Las evaluaciones nacionales intermedias forman la base para la revisión intermedia de los programas nacionales del FAMI llevada a cabo conjuntamente por la Comisión Europea y cada Estado miembro durante 2018, cuyos resultados pueden derivar en la revisión de los programas si se considera necesario. La Comisión Europea debe incluir los resultados de las revisiones intermedias en su informe para las distintas instituciones sobre la evaluación intermedia del FAMI.[37]

b. La evaluación intermedia

i. Informe de la evaluación

En diciembre de 2018, quince Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Eslovenia, Eslovaquia, España, Suecia y el Reino

[28] Artículo 57(1), *Reglamento 514/2014*
[29] Artículo 57(2-3), *Reglamento 514/2014*
[30] Artículo 56(4) y Artículo 57(4), *Reglamento 514/2014*
[31] Artículo 56, *Reglamento 514/2014*
[32] Artículo 20 1(c), *Reglamento 514/2014*
[33] Artículo 12(3), *Reglamento 514/2014*
[34] Artículo 2(4), *Reglamento Delegado sobre seguimiento y evaluación*
[35] Artículo 2(1-2), *Reglamento Delegado sobre seguimiento y evaluación*
[36] DG HOME y Consejo Conjunto de Investigación (enero 2017) *Guidance on the common monitoring and evaluation framework of the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF)*
[37] Artículo 15, *Reglamento 514/2014*

Unido) habían publicado informes de evaluaciones intermedias del FAMI, y faltaban por publicarse informes de once Estados miembros (Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Francia, Hungría, Italia, letonia, Polonia, Portugal y Rumanía).

El 12 de junio de 2018 la Comisión Europea informó a las instituciones europeas sobre la evaluación intermedia del FAMI y las evaluaciones nacionales.[38] Aunque no esté formalmente requerida para ello, la Comisión Europea publicó también una evaluación externa del Fondo.[39]

ii. Metodología de la evaluación nacional

Los Estados miembros están obligados a detallar el enfoque empleado en la evaluación intermedia en sus informes nacionales; a continuación se muestran aspectos clave en este sentido:

- 22 evaluaciones fueron realizadas por organizaciones externas, y tres (República Checa, Malta y el Reino Unido) por otros departamentos gubernamentales. Un informe (Eslovaquia) no proporciona esta información.
- Todas las evaluaciones emplearon información sobre gestión ofrecida por las Autoridades Responsables del FAMI, y los informes de progreso/seguimiento y financieros enviados a las autoridades nacionales por las organizaciones beneficiarias del FAMI.
- Todas las evaluaciones recabaron información de las organizaciones beneficiarias del FAMI, a través de encuestas en línea, cuestionarios, grupos destinatarios y entrevistas individuales.
- Las Autoridades Responsables guiaron la selección de los beneficiarios previstos para ser incluidos en el estudio de evaluación.
- Una evaluación (Portugal) incluye respuestas de una amplia variedad de partes interesadas en el FAMI (actores no estatales no receptores de los fondos del FAMI).
- Una evaluación (Suecia) incluye comentarios de beneficiarios finales del FAMI.
- Una Autoridad Responsable (Luxemburgo) llevó a cabo dos evaluaciones separadas: una para el asilo y la integración, y otra para el retorno y la solidaridad, lo que indica el diferente conocimiento requerido para evaluar adecuadamente las acciones del FAMI en estas áreas.

[38] Comisión Europea (12 de junio 2018) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund and the Internal Security Fund* (en adelante, 'informe de evaluación del FAMI de la Comisión')

[39] Ramboll (noviembre 2018) *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund: Final report* (en adelante, 'informe de evaluación externa del FAMI')

RESULTADOS PRINCIPALES

La información de los informes nacionales de evaluación del FAMI tiene una serie de limitaciones:

1. Nueve evaluaciones indicaron que era demasiado pronto para realizar una evaluación completa del programa nacional del FAMI, por lo que limitaron sus conclusiones a la evaluación de la programación nacional del FAMI y a los resultados esperados.
2. Las preguntas de evaluación sobre la efectividad del Fondo piden información actualizada sobre acciones nacionales en los objetivos del FAMI, además de información acerca de cómo ha contribuido el Fondo. La mayoría de los informes incluye detalles de acciones no financiadas por los programas nacionales del FAMI.
3. La información sobre el gasto en proporción a los fondos programados por cada objetivo del FAMI está limitada al gasto aprobado por la Comisión Europea y reembolsado a los Estados miembros.
4. La información sobre el número de proyectos en el marco de los programas nacionales en los dos periodos de evaluación (1 de enero 2014-15 de octubre 2016 y 16 de octubre 2016-10 de junio 2017) no puede considerarse fiable, ya que no está claro si las sumas totales del proyecto durante el segundo periodo son acumuladas.
5. 14 informes estaba incompletos, y fueron publicados/enviados sin:
    i. anexos con información; *y/o*
    ii. detalles de la información financiera; *y/o*
    iii. respuestas a una o más cuestiones clave.
6. La mayoría de los informes no mencionaron respuestas de beneficiarios en la sección de 'eficacia' del informe, aunque la guía de la Comisión Europea obliga a hacerlo (véase DG HOME y Consejo Conjunto de Investigación (enero 2017) *Guidance on the common monitoring and evaluation framework of the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF)*.
7. Los informes de evaluación nacional no estaban obligados a ofrecer información alguna sobre la complementariedad de las acciones de ayuda de emergencia del FAMI y aquellas de los programas nacionales, lo cual supone una oportunidad perdida para conocer más acerca de la interacción entre los instrumentos del FAMI y su impacto general en el ámbito nacional.

RECOMENDACIONES

a. **Recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y, en su caso, al Parlamento Europeo**

Ciclo restante del FAMI:

i. Adecuar las preguntas de evaluación sobre la efectividad de los programas nacionales para que se centren exclusivamente en acciones apoyadas por el Fondo, más que en acciones nacionales en materia de asilo y migración en general.
ii. Incluir en informes de evaluación una valoración de los fondos comprometidos del FAMI (más que el gasto aprobado por la Comisión) con relación al gasto programado.
iii. Incluir en informes de evaluación una valoración de la interacción entre el apoyo de los programas nacionales del FAMI y la ayuda de emergencia del FAMI en la implementación de las acciones del Estado miembro.
iv. Mejorar el registro del número de acciones apoyadas por los programas nacionales del FAMI durante el periodo de evaluación.
v. Pedir a los Estados miembros a que publiquen informes nacionales de evaluación intermedia al

completo y dentro del plazo una vez han sido aprobados (lo idóneo sería un mes).

vi. Garantizar aportaciones de los siguientes actores y entidades durante el proceso de aprobación de los informes nacionales de evaluación del FAMI:

- Personal de la Comisión Europea responsable del seguimiento de la implementación del FAMI en el Estado miembro correspondiente.
- Miembros del Comité de Seguimiento nacional.
- Representantes regionales o estatales del ACNUR.
- Organizaciones que representan a socios del FAMI en el ámbito europeo.

vii. Aprobar los informes de evaluación de los Estados miembros solo cuando haya prueba de que se han incluido las metodologías específicas de evaluación, en concreto con relación a las respuestas de los beneficiarios del FAMI en la presentación de los resultados.

Ciclo restante del FAMI y futuro Fondo de Asilo y Migración:

viii. Para cada evaluación sobre el uso de los fondos comunitarios de asilo y migración en el ámbito nacional realizada por los Estados miembros, se pide la publicación de una respuesta de la Comisión Europea que detalle las acciones futuras planificadas tanto por la Comisión como por el Estado miembro con el fin de tratar los resultados principales.

ix. Requerir evaluaciones sobre el uso de los fondos comunitarios de asilo y migración en el ámbito nacional que sean realizadas exclusivamente por personal experto externo.

x. Establecer la obligación de incluir las opiniones de los beneficiarios sobre la implementación general y el impacto de los fondos comunitarios de asilo y migración en el ámbito nacional, con el fin de evitar que las aportaciones de los beneficiarios se limiten a ofrecer o clarificar información de proyecto en futuras evaluaciones.

b. **Recomendaciones dirigidas a los Estados miembros**

Ciclo restante del FAMI:

i. Publicar informes nacionales de evaluación del FAMI al completo y dentro del plazo (lo idóneo es un mes desde que sean aprobados por la Comisión Europea), que incluyan detalles sobre las razones por las que se restringe la información por motivos de confidencialidad.
ii. Incluir respuestas de organizaciones beneficiarias del FAMI en la presentación de los resultados, tal y como requiere el marco común de seguimiento y evaluación.
iii. Incluir en los informes de evaluación detalles de la metodología empleada para completar las evaluaciones, que incluya, por ejemplo, el número y tipo de contacto con beneficiarios, el contenido y enfoque de las entrevistas, encuestas, grupos destinatarios, y la identidad del evaluador.

Ciclo restante del FAMI y futuro Fondo de Asilo y Migración:

iv. Considerar la realización de evaluaciones separadas en función de los objetivos de los programas de los fondos comunitarios de asilo y migración, debido al distinto conocimiento necesario para evaluar las acciones en estas diferentes áreas.
v. Publicar respuestas nacionales a las evaluaciones del FAMI y futuros fondos comunitarios de asilo y migración, con el detalle de las acciones planificadas y abordando los resultados principales.

6. AYUDA DE EMERGENCIA DEL FAMI

a. ¿Qué es la ayuda de emergencia del FAMI?

El FAMI ofrece asistencia financiera para atender 'situaciones de emergencia de fuerte presión migratoria en los Estados miembros o terceros países'.[40] Estas son definidas como resultado de:

- 'una fuerte presión migratoria en uno o más Estados miembros caracterizada por una afluencia grande y desproporcionada de nacionales de terceros países y generadora de exigencias significativas y urgentes para las capacidades de acogida e internamiento y para los sistemas y procedimientos de asilo'; o
- 'la aplicación de los mecanismos de protección temporal';[41] o
- 'una fuerte presión migratoria en terceros países en los que los refugiados se hallan bloqueados por motivos tales como acontecimientos o conflictos políticos'.[42]

La Comisión Europea determina la cantidad total disponible para la ayuda de emergencia del FAMI en el marco de preparación del presupuesto anual de la Unión, y fija estos recursos disponibles y su empleo planificado en los programas de trabajo.[43]

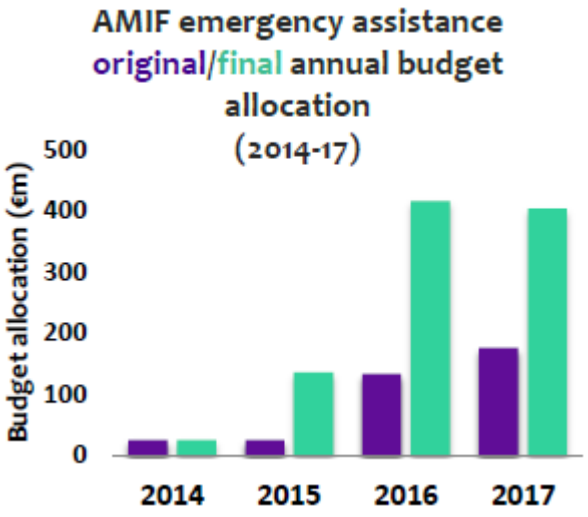
Las acciones de ayuda de emergencia del FAMI pueden ser ejecutadas por la Comisión Europea y sus agencias ejecutivas y descentralizadas,[44] o por medio de gestión indirecta a través de una amplia variedad de actores que incluye a autoridades nacionales o 'entidades y personas distintas a los Estados miembros.[45] La ayuda de emergencia puede cubrir el 100% de los costes de las actuaciones.[46]

b. ¿Qué recursos están disponibles para la ayuda de emergencia del FAMI?

El 12% (385 M€) de la asignación presupuestaria inicial del FAMI de 3.100 M€ fue destinada a las acciones de la Unión, ayuda de emergencia, la Red Europea de Migración y a la asistencia técnica de la Comisión. El 30% de esta dotación se reservó para las acciones de la unión y para la Red Europea de Migración, por lo que 269,5 M€ estaban disponibles para la ayuda de emergencia y acciones de la Unión.[47]

Las asignaciones presupuestarias reales para la ayuda de emergencia del FAMI fueron, al igual que entras áreas del Fondo, significativamente mayores que las previstas inicialmente. Durante 2014-17, los programas de trabajo diseñados por la Comisión Europea destinaron un total de 977,5 M€ a acciones de ayuda de emergencia.[48]

El cada vez más importante papel de la ayuda de emergencia del FAMI en respuesta a las presiones migratorias en la UE durante 2015-16 puede verse en el número de programas de trabajo anuales preparados por la Comisión Europea: solo se diseñó un programa de trabajo en 2014, tres programas en 2015, cuatro en



Cuadro 6.1: Asignaciones presupuestarias iniciales y finales para la ayuda de emergencia del FAMI (fuente: Programas de Trabajo de ayuda de emergencia de la Comisión Europea publicados durante 2014-17).

[40] Considerando 46, *Reglamento 516/2014*
[41] Conforme a su significado en *Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*
[42] Artículo 2(k), *Reglamento 516/2014*
[43] Artículo 6(1-3), *Reglamento 514/2014*
[44] Artículo 7(5), *Reglamento 514/2014*
[45] Artículo 6(4), *Reglamento 514/2014*
[46] Artículo 7(2), *Reglamento 514/2014*
[47] Artículo 14(6b), *Reglamento 516/2014*
[48] Programas de Trabajo de ayuda de emergencia de la Comisión Europea publicados durante 2014-17

2016, y dos en 2017.[49] El cuadro 6.1 de la derecha muestra el incremento de las dotaciones presupuestarias anuales para la ayuda de emergencia desde el primer programa de trabajo hasta el último cada año durante 2014-2017. En 2016 se dio tanto la mayor asignación presupuestaria (414,9 M€) como el mayor incremento (281,9 M€) de la dotación presupuestaria inicial para un solo año.

c. Informe sobre el uso de la ayuda de emergencia del FAMI

Cuando la Comisión Europea decide ofrecer ayuda de emergencia del FAMI, 'informará de ello puntualmente al Parlamento Europea y al Consejo en un plazo razonable'.[50]

La Comisión Europea, sin embargo, no publica periódicamente detalles de decisiones individuales acerca de la entrega de subvenciones en materia de ayuda de emergencia del FAMI, sino que:

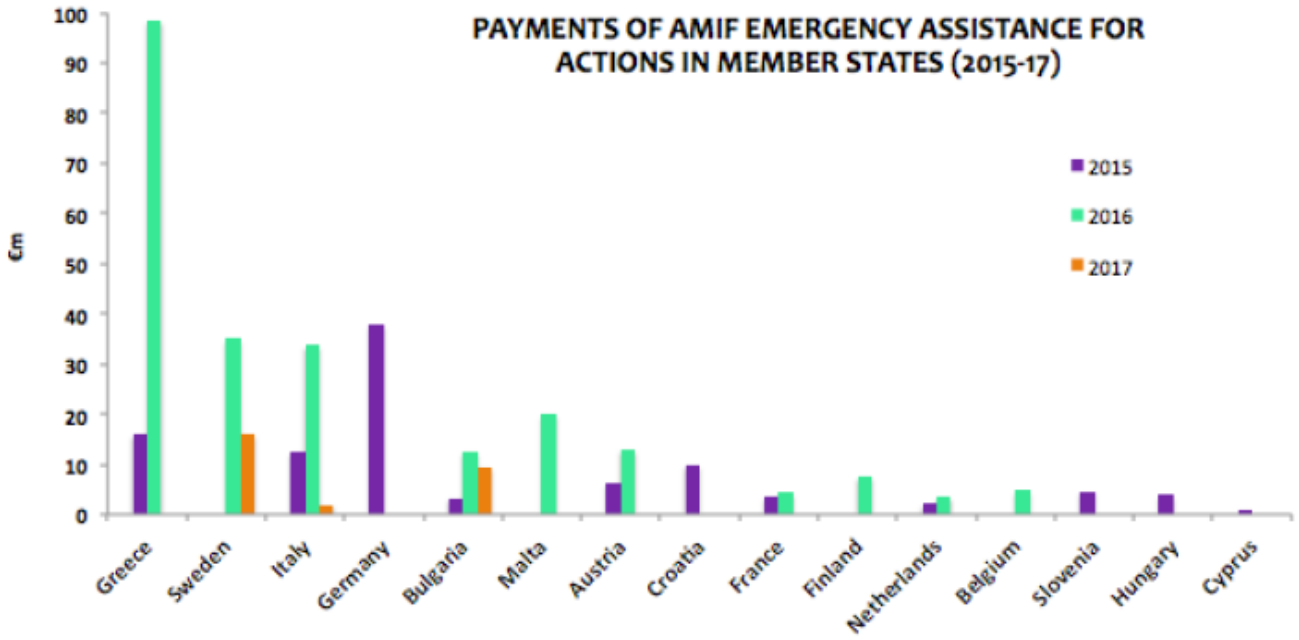
- informa del importe total acumulado de los fondos otorgados a cada Estado miembro y del tipo de actor ejecutor (incluye a las autoridades del Estado miembro, ACNUR, EASO y OIM), en el contexto del informe sobre el progreso de la implementación de la Agenda Europea de Migración. El último resumen estadístico fue publicado el 20 de septiembre de 2017,[51] aunque no está ya disponible en línea, y tampoco existen nuevas actualizaciones en línea;
- publica listados de subvenciones de ayuda de emergencia acordadas durante periodos específicos: se han publicado dos listas (subvenciones hasta 31 de diciembre de 2015 y subvenciones hasta 31 de diciembre de 2016) hasta la fecha, e incluyen la contribución financiera de la UE, el título del proyecto, las organizaciones y socios ejecutores; y
- publica fichas temáticas sobre el apoyo financiero de la UE para la gestión migratoria en Grecia, Italia y España, que incluyen detalles (fecha de otorgamiento de la subvención, contribución de la UE, título del proyecto y entidad ejecutora) de las subvenciones de ayuda de emergencia del FAMI para actuaciones en esos Estados miembros.

Las publicaciones listadas más arriba no incluyen descripciones detalladas de las actividades enmarcadas en la ayuda de emergencia del FAMI, ni información sobre acuerdos de cofinanciación, o información retrospectiva sobre los resultados de los proyectos (por ejemplo, hasta qué punto se usó la cantidad otorgada por la subvención y el impacto de las actividades financiadas).

Solo se ha publicado información sobre ayudas de emergencia del FAMI en 2017 en el contexto de la evaluación intermedia externa del FAMI, basada en datos ofrecidos por la Comisión Europea.

[49] Programas de Trabajo de ayuda de emergencia de la Comisión Europea publicados durante 2014-17
[50] Artículo 7(1), *Reglamento 514/2014*
[51] Updated ANNEX 8 (20/9/2017). *Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council - Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*

d. Ayuda de emergencia para actuaciones en los Estados miembros



Cuadro 6.2: Pagos para ayuda de emergencia del FAMI para actuaciones en los Estados miembros (fuente: Rambdoll (noviembre 2018) *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund: Final report*).

Durante 2015-17, se ofreció algo más de 361 M€ en ayuda de emergencia para actuaciones en quince Estados miembros (no se hicieron pagos para ayuda de emergencia durante 2014).[52]

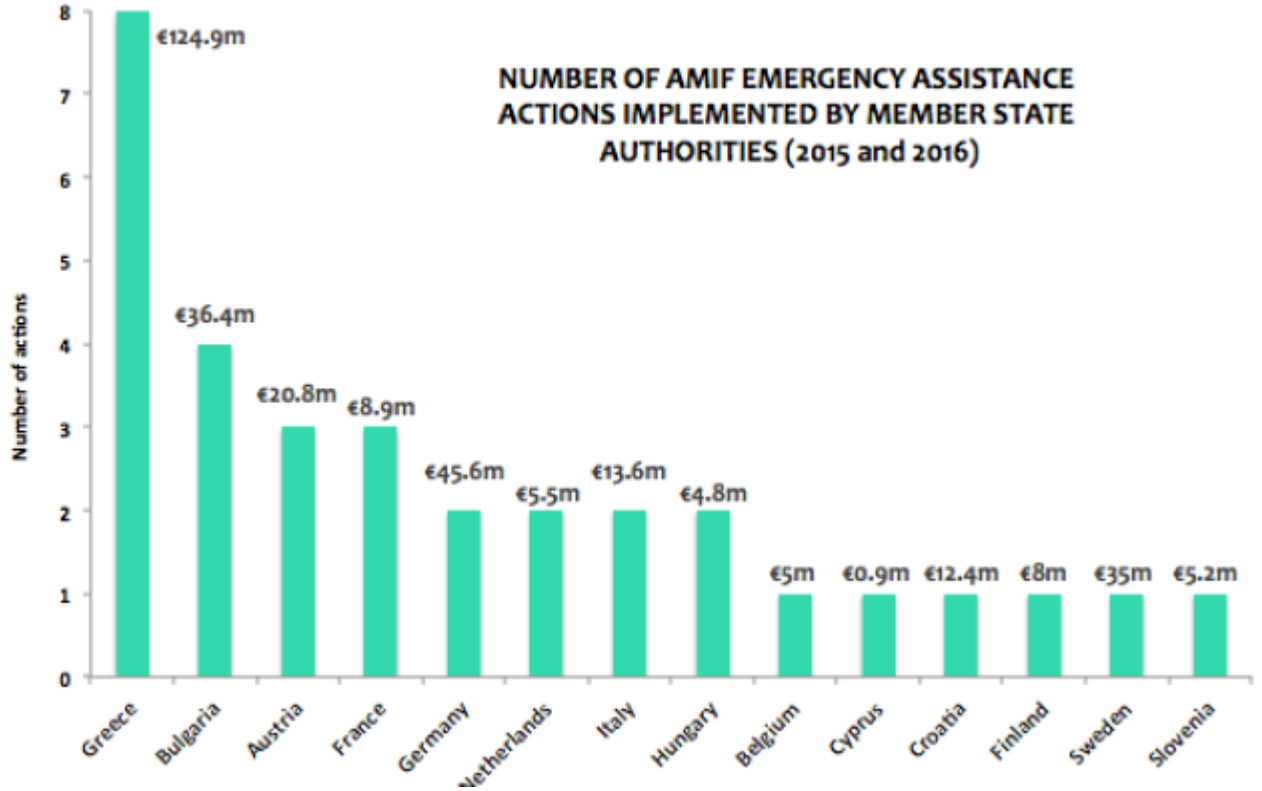
Las actuaciones en Grecia recibieron la mayor dotación (114,5 M€), seguidas por las de Suecia (51 M€) e Italia (48,2 M€). La ayuda de emergencia ofrecida para acciones en ocho de estos Estados miembros fue de menos de 10 M€ para cada uno. De los doce Estados miembros donde no se implementaron actuaciones de ayuda de emergencia durante 2015-17, las autoridades nacionales de España recibieron en 2018 25,6 M€ para ejecutar acciones en esta área.[53]

Los pagos finales efectuados para la ayuda de emergencia que se muestran en el cuadro 6.2 arriba representan algo más del 80% de los 440 M€ acordados inicialmente como subvenciones para estas actuaciones durante 2015-17. Estas actuaciones en todos los Estados miembros a excepción de Grecia lograron una tasa de implementación del 80% o superior: en Grecia, en 2015, solo se implementó el 56% de la cantidad subvencionada.[54]

Las autoridades o agencias de los Estados miembros ejecutaron todas las acciones de ayuda de emergencia en doce de los quince Estados miembros a quienes se les otorgó este tipo de fondos. En Grecia, sin embargo, la mayoría de las acciones de ayuda de emergencia (58,6%) fueron implementadas por el ACNUR (39,4%), OIM (11,1%) y EASO (8,1%). En Bulgaria (13% implementado por la OIM y el ACNUR) e Italia (1% por OIM), los actores no estatales tuvieron un peso significativamente menor en la implementación de la ayuda de emergencia del FAMI.[55]

[52] Informe de evaluación externa del FAMI, p. 90
[53] Comunicado de prensa de la Comisión Europea (2 de julio de 2018): *Migración: España recibirá 25,6 millones de euros de ayuda de emergencia para Ceuta, Melilla y el Sur de la península*
[54] Informe de evaluación externa del FAMI, p. 90
[55] Updated ANNEX 8 (20/9/2017). *Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council - Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*

e. Actuaciones de ayuda de emergencia del FAMI implementadas por las autoridades nacionales de los Estados miembros (2015-16)

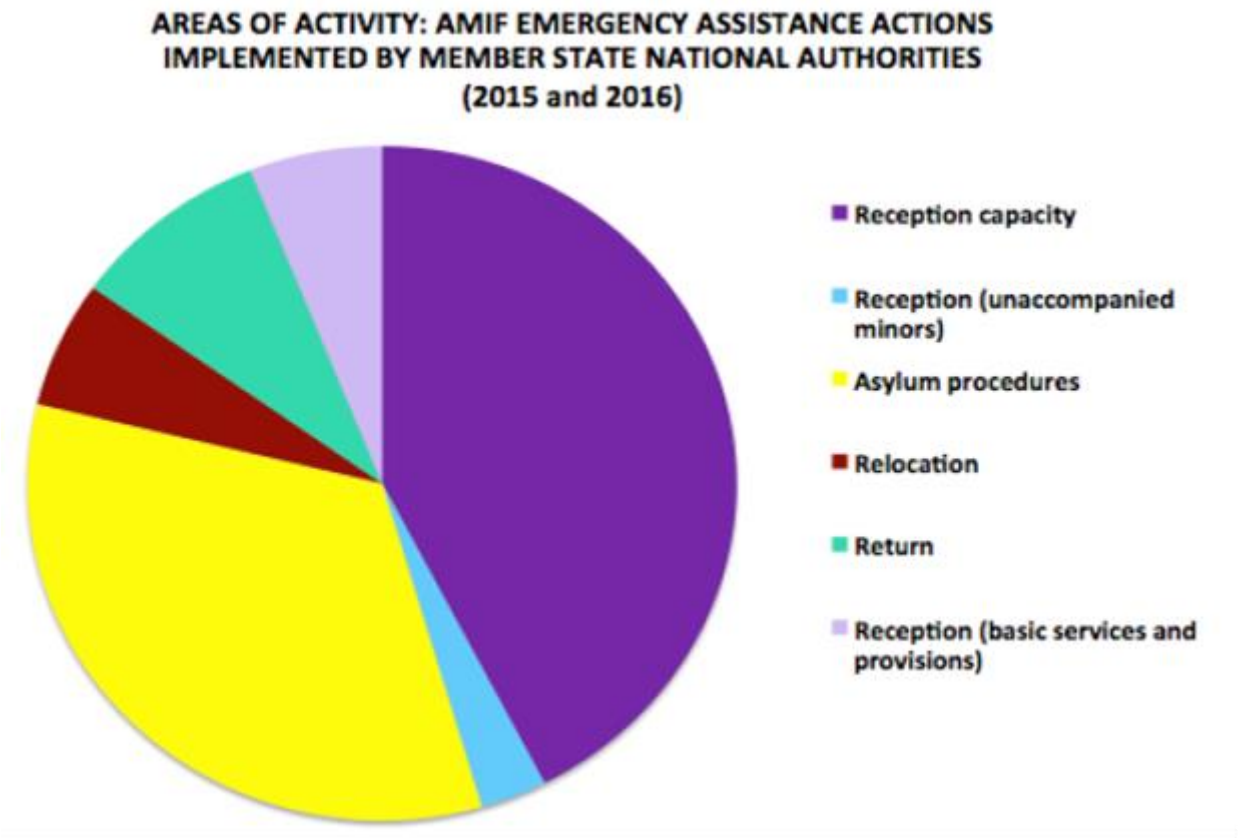


Cuadro 6.3: Número de actuaciones de ayuda de emergencia implementadas por las autoridades nacionales de los Estados miembros y la cantidad total de subvenciones para cada Estado miembro, en 2015 y 2016 (fuente: European Commission (2016) *Direct award of action grants to provide emergency assistance under the Asylum, Migration and Integration Fund: list of awarded projects until 31 December 2015 and (2017) Direct award of action grants to provide emergency assistance under the Asylum, Migration and Integration Fund: list of awarded projects from 1 January to 31 December 2016*).

Durante 2015-16, las autoridades nacionales en catorce Estados miembros implementaron 32 actuaciones de ayuda de emergencia con una contribución acordada del FAMI de 327 M€.[56] Como no se incluyen detalles sobre acuerdos de cofinanciación sobre estas acciones en la información publicada, no está claro si la contribución del FAMI financió el coste total de implementación de estas actuaciones o si otros actores o flujos de financiación estuvieron involucrados en aquellas.

Cuando se proporcionó información sobre actividades clave de las actuaciones de las ayudas de emergencia del FAMI, aquellas implementadas por las autoridades nacionales se centraron en una o más de seis áreas fundamentales, como muestra el cuadro 6.4 abajo:

[56] European Commission (2016) *Direct award of action grants to provide emergency assistance under the Asylum, Migration and Integration Fund: list of awarded projects until 31 December 2015 and (2017) Direct award of action grants to provide emergency assistance under the Asylum, Migration and Integration Fund: list of awarded projects from 1 January to 31 December 2016*



Cuadro 6.4: Áreas de actividad, acciones de ayuda de emergencia implementadas por autoridades nacionales de los Estados miembros, 2015 y 2016 (fuente: European Commission (2016) *Direct award of action grants to provide emergency assistance under the Asylum, Migration and Integration Fund: list of awarded projects until 31 December 2015 and (2017) Direct award of action grants to provide emergency assistance under the Asylum, Migration and Integration Fund: list of awarded projects from 1 January to 31 December 2016*).

Diecisiete actuaciones estuvieron dirigidas a la expansión de la capacidad de acogida en asilo, como la rehabilitación y ampliación de centros de acogida, el aumento de personal en estas instalaciones, y la creación de alojamiento temporal. Solo una acción, implementada en Italia, abordó las necesidades especiales de alojamiento de menos no acompañados. Catorce acciones buscaron aumentar la capacidad de los Estados miembros para procesar el cada vez mayor número de solicitudes de asilo, principalmente mediante la contratación de personal.

De las actuaciones de ayuda de emergencia sobre las que se ofreció información sobre cobeneficiarios, las organizaciones de la sociedad civil participaron en siete acciones implementadas por las autoridades nacionales: en Italia (dos actuaciones), Bulgaria (dos), Grecia (una) y Francia (dos). Se incluyen actuaciones dirigidas a la ampliación de plazas de acogida (Italia y Bulgaria), al ofrecimiento de servicios básicos para migrantes irregulares (Francia), y a la mejora del acceso al procedimiento de asilo (Grecia).

RESULTADOS PRINCIPALES

La información de los informes nacionales de evaluación del FAMI tiene una serie de limitaciones:

1. La baja tasa de implementación (58%) de la ayuda de emergencia del FAMI en Grecia durante 2015 sugiere la dificultad de absorción de los fondos y/o su gasto en costes elegibles durante ese periodo.
2. Con respecto a las subvenciones de ayuda de emergencia acordadas durante 2014-16, la información incluida en la evaluación externa publicada por la Comisión Europea entra en conflicto en ciertos asuntos con la publicada por la Comisión Europea, como por ejemplo:
    - **Italia**: la evaluación externa destaca subvenciones para 2014-16 que suman un total aproximado de 56,8 M€, mientras que la información de proyecto publicada informa de subvenciones de algo más de 14,5 M€.
    - **Malta**: una subvención de ayuda de emergencia del FAMI de 2016 de algo menos de 25 M€ incluida en la evaluación externa del FAMI no aparece en la lista de proyectos financiados en 2016 publicada por la Comisión Europea.
3. No está claro si estas inconsistencias se deben a:
    - asignaciones de fondos para Programas de Trabajo anuales de ayuda de emergencia al año siguiente de que el Programa de Trabajo fuera ejecutable (en estos casos, las subvenciones no eran registradas en la información de subvenciones publicada por la Comisión Europea, que registra subvenciones solo durante el año de ejecución); *o*
    - la omisión de información sobre subvenciones de ayuda de emergencia en las listas publicadas por la Comisión Europea.
4. Hay una falta de transparencia y de rendición de cuentas general con relación a subvenciones individuales de ayuda de emergencia del FAMI y a actuaciones que financian en Estados miembros, principalmente con relación a otros flujos de financiación (cofinanciación), información detallada sobre sus actividades, y evaluaciones de aspectos clave en su implementación como su eficiencia e impacto.

RECOMENDACIONES

a. **Recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y, en su caso, al Parlamento Europeo**

Ciclo restante del FAMI y futuro Fondo de Asilo y Migración:

i. Asegurar que las autoridades/organizaciones que ejecutan actuaciones de ayuda de emergencia tengan capacidad y conocimiento suficiente para implementar plenamente los fondos otorgados.

ii. Publicar toda la información sobre las subvenciones de ayuda de emergencia dentro de un plazo determinado una vez se hayan acordado (lo idóneo sería dos semanas), que incluya:

- necesidades detectadas que deban ser abordadas por la acción
- actividades enmarcadas en la subvención
- detalles de los receptores de las subvenciones y socios ejecutores
- fuentes y acuerdos de cofinanciación
- acuerdos de seguimiento, informe y evaluación
- resultados esperados

iii. Publicar informes intermedios y finales del progreso y cualquier evaluación de las actuaciones enmarcadas en la ayuda de emergencia del FAMI, que incluya el gasto final con relación a la subvención concedida inicialmente.

7. CONTRIBUCIÓN DEL FAMI A LAS TAREAS NACIONALES EN MATERIA DE ASILO, INTEGRACIÓN Y RETORNO (2014-17)

Este capítulo resume las principales contribuciones del FAMI con relación al asilo, integración y retorno durante 2014-17, tal y como se detalla en las evaluaciones nacionales intermedias. Los informes de evaluación describen tareas en diferentes etapas de la implementación, por lo que una 'contribución' se identifica a través de tres formas:

- El FAMI ha financiado una tarea específica que ha comenzado a implementarse.
- Una tarea financiada por el FAMI está en curso de cumplir, ha cumplido o ha superado sus objetivos (indicadores comunes de resultado).
- El programa nacional del FAMI está en curso de lograr o ha logrado objetivos de un área prioritaria (indicadores comunes de resultado) y/o ha contribuido significativamente a la mejora de los indicadores comunes de resultado e impacto.

a. Contribución global del FAMI

Todos los informes de evaluación señalan la contribución general de FAMI a la ampliación del alcance de las actividades nacionales en las tres áreas prioritarias, y la reducción significativa de los niveles de inversión en estas actividades que resultarían de la ausencia del Fondo. Solo tres informes (Bélgica, Francia e Italia) describen explícitamente que FAMI ha permitido a las autoridades nacionales hacer frente al aumento de llegadas de solicitantes de asilo a Europa a partir de 2015.

Ocho informes (Austria, Francia, Alemania, Hungría, Lituania, Eslovaquia, España y Suecia) señalan la principal contribución del fondo como apoyo a la ampliación de actividades en el área de integración, para las cuales otras fuentes de financiamiento no siempre están disponibles a nivel nacional. Aunque el Fondo pretende "apoyar la migración legal a los Estados miembros de acuerdo con sus necesidades económicas y sociales, como las necesidades del mercado laboral", doce informes (Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumania, Eslovaquia, España y Suecia) no observan acciones en el área de migración legal dentro de los Programas Nacionales de FAMI. En estos casos, las acciones de migración legal no se incluyeron en los programas nacionales o los programas se han ajustado para enfocarse únicamente en la integración de los nacionales de terceros países debido a la creciente necesidad de actividades de este tipo desde 2015.

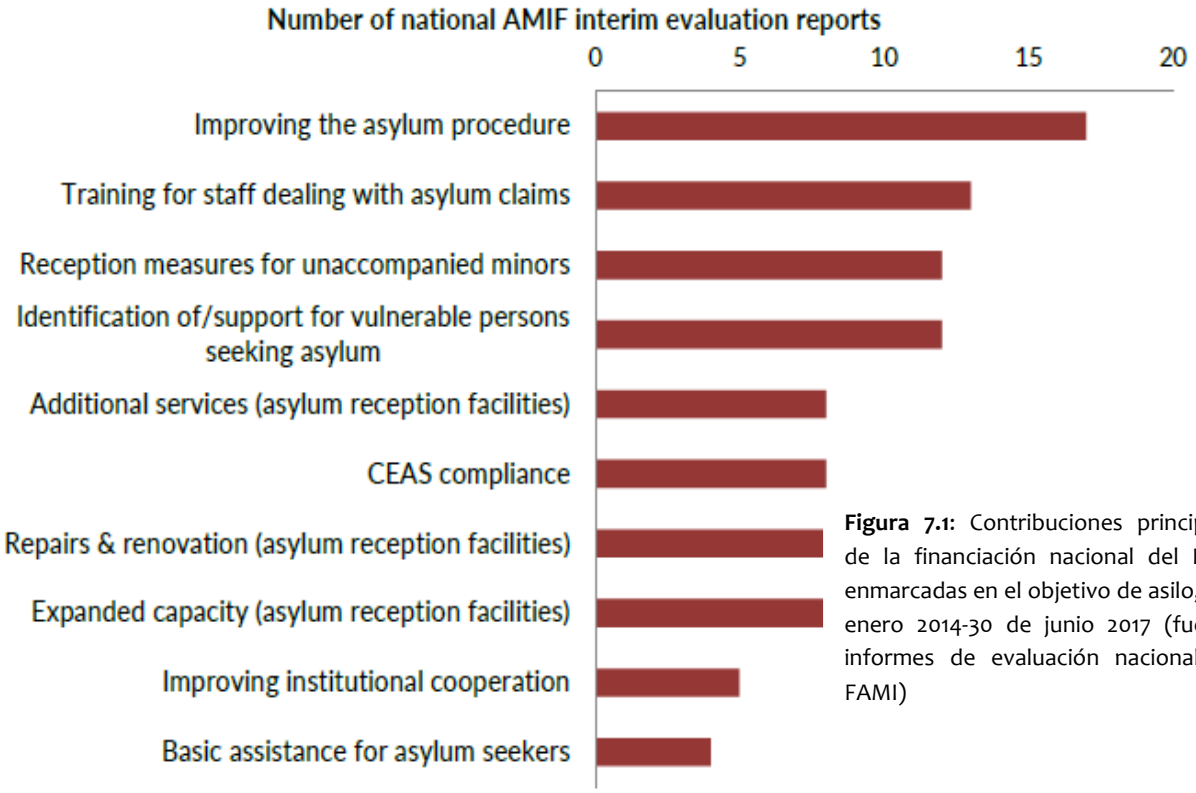


Figura 7.1: Contribuciones principales de la financiación nacional del FAMI enmarcadas en el objetivo de asilo, 1 de enero 2014-30 de junio 2017 (fuente: informes de evaluación nacional del FAMI)

b. Asilo

Las contribuciones de FAMI al área de asilo se observaron en el área de **mejora de los procedimientos nacionales de asilo** (17 informes: Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Alemania, Grecia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido). Las acciones aquí se enfocaron en dos áreas clave:

- mejor toma de decisiones sobre asilo (aumento de personal, información actualizada del país de origen, proceso (re) diseño técnico, nuevas herramientas de IT / o su mejora); *y*
- un procedimiento de asilo más accesible (asesoramiento y representación legal; material informativo traducido sobre el proceso de asilo; traducción e interpretación; mejoras físicas de las instalaciones para la toma de decisiones sobre asilo).

Formación para el personal que se ocupa de solicitudes de asilo (13 informes: Austria, Bélgica, Finlandia, Alemania, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, España, Suecia y el Reino Unido) incluyendo capacitación para el personal que toma decisiones de asilo (requisitos SECA; marcos legales nacionales; nuevos sistemas informáticos) y para intérpretes.

Doce informes (Bélgica, Chipre, República Checa, Finlandia, Alemania, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Suecia y el Reino Unido) describen la contribución del FAMI para **mejorar las medidas de acogida de menores no acompañados** (ampliación / construcción de instalaciones de alojamiento de recepción especializadas; capacitación para el personal que se ocupa de las solicitudes de asilo y otros profesionales que trabajan con este grupo; planes de fomento, apoyo psicosocial, actividades educativas y culturales). 12 informes (Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, España, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido) también señalan la contribución del Fondo a la **identificación de personas en situación de vulnerabilidad en el procedimiento de asilo** (herramientas de evaluación para su uso en el procedimiento de asilo; formación e información para el personal de las instalaciones de acogida, y de los las que se ocupan de las solicitudes de asilo y la policía de fronteras) y **apoyo a personas solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad** (asistencia psicosocial; adaptación de las instalaciones de acogida). Los grupos específicos abordados por estas medidas incluyen personas con discapacidades físicas, víctimas de la trata / esclavitud moderna,

tortura y Mutilación Genital Femenina, y personas con dificultades mentales.

El FAMI contribuyó a **mejorar y ampliar las instalaciones de acogida para el alojamiento** en materia de asilo a través de la construcción / o ampliación de los centros (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal y España) y reparación y renovación (Bulgaria, República Checa, Francia, Grecia, Lituania, Polonia, Rumania y Eslovenia). También apoyó la prestación de servicios adicionales de alojamiento de acogida para residentes, incluido el aprendizaje de idiomas, actividades deportivas y culturales, y educación para niños (ocho Estados miembros) y, en menor medida, **asistencia básica para solicitantes de asilo** en forma de alimentos ropa y asistencia sanitaria básica (Estonia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia).

Las contribuciones del FAMI para **mejorar la cooperación institucional en el contexto del asilo** (Bélgica, República Checa, Estonia, Francia y España) incluyeron la inversión en nuevas herramientas de Tecnología informática y plataformas de gestión de conocimiento, el desarrollo de nuevos partenariados (por ejemplo, entre la policía de fronteras y las organizaciones de la sociedad civil) y el desarrollo de políticas multi-stakeholder y marcos operativos. Aunque muchas de las actividades descritas anteriormente pueden implicar un mejor cumplimiento del SECA, solo se incluye aquí donde los informes de evaluación indican explícitamente una contribución de FAMI (como en Bélgica, Chipre, Francia, Alemania, Países Bajos, Rumania y España).

c. Integración

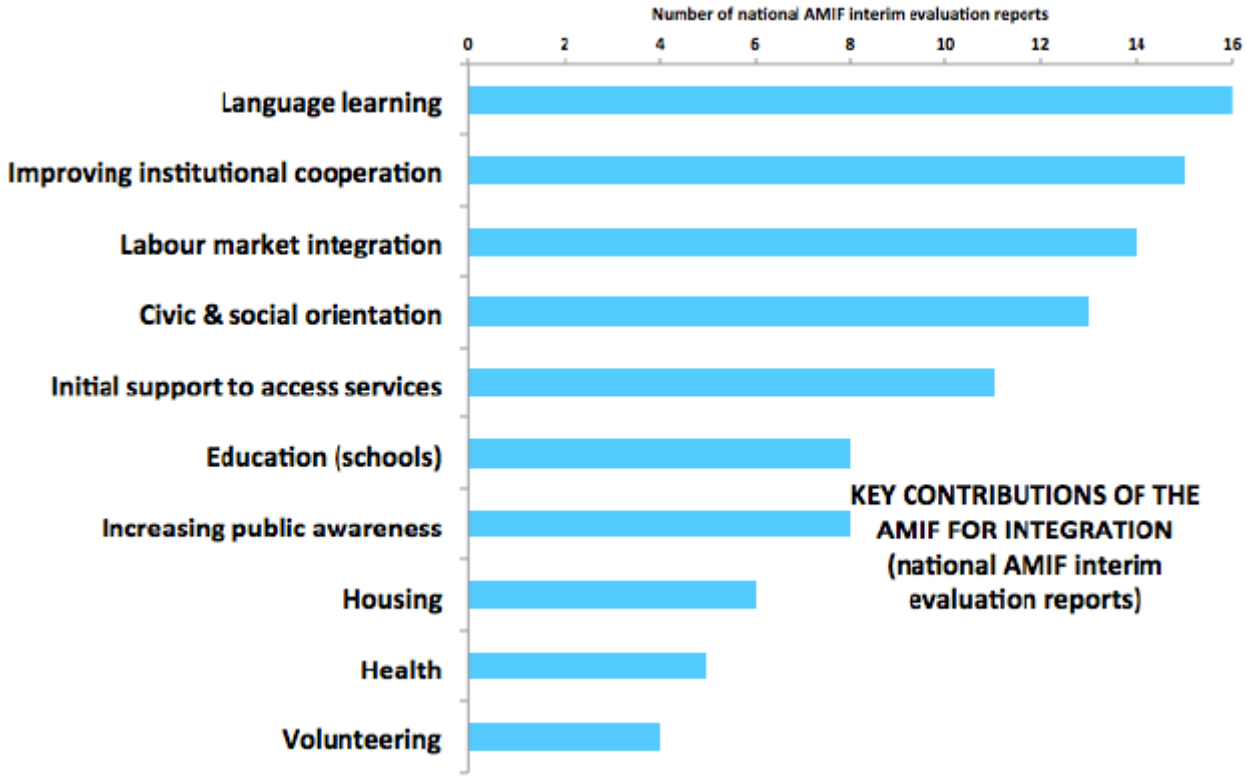
16 informes nacionales (Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y España) describen la contribución del FAMI en el área del **aprendizaje del idioma**, muchos de los cuales se debe tener en cuenta la importancia de esta área dentro de los marcos de políticas de integración nacional y / o las decisiones de programación de FAMI. Las acciones apoyadas por FAMI en esta área incluyen programas ampliados de aprendizaje de idiomas (incluida la enseñanza a niveles específicos requeridos por nacionales de terceros países, y la expansión de programas de idiomas a áreas de territorios nacionales donde anteriormente no existía la provisión), desarrollando nuevas metodologías para la enseñanza de idiomas, capacitación para profesores, y programas para recopilar los recursos de aprendizaje de idiomas existentes y ponerlos a disposición de audiencias más amplias.

El FAMI hizo una contribución significativa a la **cooperación institucional en el contexto de la integración** en 15 Estados miembros (Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y España), por:

- Apoyar las plataformas de intercambio de conocimientos y cooperación entre autoridades públicas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.
- Fortalecimiento de redes de centros de integración regional y local y proveedores de servicios.
- Apoyar el desarrollo de nuevos marcos de políticas de integración a nivel regional y local.

Dos informes (República Checa y Portugal), señalan específicamente la contribución del FAMI para promover la titularidad local y regional de las actividades de integración.

Muchas de las actividades apoyadas por el FAMI en las áreas de **integración en el mercado laboral** (Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y Suecia), **orientación cívica y social** (Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovaquia, España y Suecia) y **apoyo inicial para acceder a los servicios básicos** (Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) se implementan de manera conjunta, en el contexto de proyectos que involucran actores provenientes de múltiples sectores. Aunque las actividades de integración del mercado laboral indican buenos resultados a nivel de proyecto, las evaluaciones señalan la falta de impacto de estas acciones en las tasas de empleo nacionales para los nacionales de terceros países.



Cuadro 7.2: Contribuciones principales de la financiación nacional del FAMI enmarcadas en el objetivo de asilo, 1 de enero 2014-30 de junio 2017 (fuente: informes de evaluación nacional del FAMI).

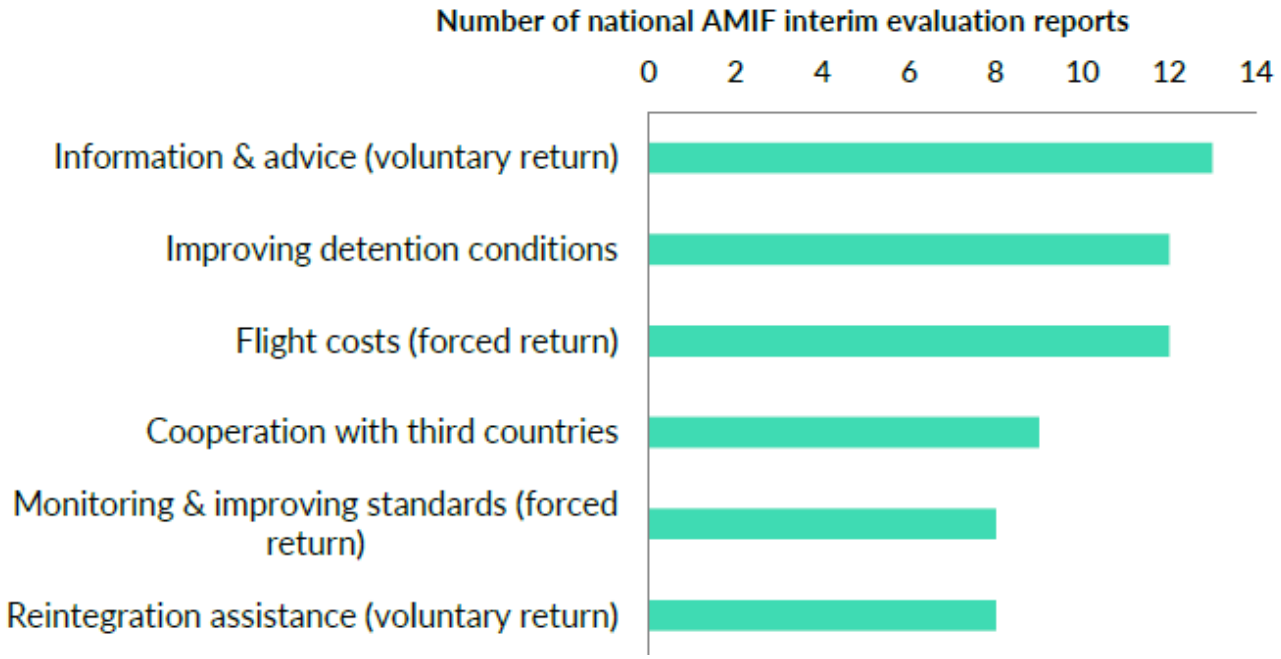
Las evaluaciones manifiestan una menor contribución del FAMI a las acciones de integración orientadas a **la salud y la vivienda** y, si bien las acciones de FAMI para **aumentar la conciencia pública** sobre los problemas de migración se han llevado a cabo en muchos Estados miembros, su impacto fue difícil de cuantificar.

d. Retorno

En el área de retorno, el FAMI hizo una contribución significativa a la implementación de acciones diseñadas para brindar un **mejor asesoramiento e información sobre el retorno voluntario** (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Lituania, Rumania, Eslovenia, España y Reino Unido). Las acciones aquí incluyen:

- Proporcionar información sobre las posibilidades de retorno voluntario a los nacionales de terceros países a través de servicios de asesoramiento directo (proporcionados por las autoridades y agencias nacionales, la OIM y las organizaciones de la sociedad civil).
- Proporcionar información traducida de manera impresa y en web.
- Llevar a cabo investigaciones para proporcionar a los posibles retornados voluntarios información actualizada sobre el país de origen.
- Acciones de capacitación e información para aumentar el conocimiento de los programas de retorno voluntario entre actores estatales y no estatales.

Las contribuciones de FAMI a las acciones para **mejorar las condiciones de detención de las personas sujetas a órdenes de expulsión** también fueron significativas (Bélgica, Chipre, Estonia, Francia, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y el Reino Unido). Las acciones en esta área abordaron una variedad de diferentes medidas de mejora (aumento del personal en los centros de detención; renovación de los centros de detención; costos operativos de funcionamiento de los centros de detención; servicios de interpretación y atención médica; asistencia legal para los detenidos; actividades recreativas, culturales y educativas en los centros de detención). Solo dos informes (Francia y el Reino Unido) destacaron las acciones del FAMI como alternativas para la detención en el área de retorno, uno de los cuales (en el Reino Unido) ha sido interrumpido.



Cuadro 7.3: Contribuciones principales de la financiación nacional del FAMI enmarcadas en el objetivo de asilo, 1 de enero 2014-30 de junio 2017 (fuente: informes de evaluación nacional del FAMI).

Los informes de evaluación confirmaron el uso de los fondos del FAMI para **financiar los costos de vuelo para operaciones de retorno forzado** en 12 Estados miembros (Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido), uno de los cuales (Luxemburgo) tiene la intención de presentar una reclamación retroactiva en el futuro por los costos de los vuelos chárter de retorno forzados incurridos desde 2014. El FAMI también contribuyó a la **cooperación con terceros países** en 9 Estados miembros (Austria, Bélgica, Alemania, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, España y Suecia), casi exclusivamente en el contexto del retorno forzado, a través de:

- Misiones y delegaciones para mejorar la cooperación consular.
- Acordar protocolos operativos conjuntos.
- Ubicando de oficiales nacionales de enlace en terceros países.
- Desarrollo de nuevos sistemas informáticos para el intercambio de información.

8 informes nacionales (Austria, República Checa, Finlandia, Letonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y España) señalaron el apoyo del FAMI a las acciones para **monitorear y mejorar los estándares de las operaciones de retorno forzado**. Las actividades aquí incluyeron la supervisión del retorno forzado por parte de actores independientes (que a menudo incluyen la realización de recomendaciones para futuros marcos de supervisión), herramientas de formación y control de calidad para la policía fronteriza y las autoridades nacionales que administran las operaciones de retorno, así como financiar la presencia de personal médico durante tales operaciones de retorno. En 8 informes (Austria, Bélgica,

Alemania, Letonia, los Países Bajos, Eslovaquia, España y el Reino Unido) también mencionaron el apoyo del FAMI a la **asistencia para la inserción de aquellas personas que llevan a el retorno de manera voluntaria**, con la asistencia de medidas dedicadas a facilitar el empleo en el país de retorno (subvenciones para la creación de empresas; formación profesional previa a la partida) y apoyo financiero a los retornados.

RESULTADOS PRINCIPALES

1. Si bien la financiación nacional del FAMI hizo una contribución significativa a las acciones tendentes a apoyar y ampliar los procedimientos y la recepción en materia de asilo, las evaluaciones nacionales intermedias de FAMI indican claramente que el apoyo del Fondo fue insuficiente para ayudar a los Estados miembros a afrontar el impacto del aumento en la llegada de solicitantes de asilo a partir de 2015. Dado que la dotación financiera general del Fondo ha aumentado de 3.100 millones de euros a 6.900 millones de euros, incluido un aumento significativo en la financiación de la asistencia de emergencia, las conclusiones de las evaluaciones nacionales sugieren que el Fondo no ha sido flexible o suficientemente accesible a nivel nacional y / o existen desafíos para que algunas autoridades nacionales absorban y gasten sus recursos de manera efectiva.
2. El objetivo del FAMI es proporcionar apoyo "que complemente las intervenciones nacionales, regionales y locales" y resulte en "valor agregado para la Unión". En consecuencia, se incluye una evaluación del valor agregado de las acciones del FAMI en el marco común de supervisión y evaluación de FAMI. Sin embargo, varios informes de Estados miembros señalan acciones en las áreas de asilo y retorno que, de no ser financiadas por el FAMI, continuarían utilizando los recursos nacionales. No está claro cómo el FAMI logra un valor agregado para la Unión, un objetivo central del Fondo, al distribuir fondos a los Estados Miembros que se utilizan para sustituir las capacidades existentes de los presupuestos nacionales.
3. Ocho informes de los Estados Miembros señalan que es poco probable que las actividades de integración se implementen sin los fondos de FAMI debido a la falta de otras fuentes de financiación para apoyar esta área de trabajo. Si bien el FAMI ha realizado algunas contribuciones significativas para "construir estructuras organizativas sostenibles para la gestión de la integración y la diversidad", la sostenibilidad de otras medidas de integración incluidas en este Objetivo Específico de FAMI parece ser limitada.
4. El apoyo nacional de FAMI para actividades de retorno forzado incluyó gastos en costos de vuelo para las personas que fueron devueltas, incluidos los vuelos chárter de mayor costo. Aunque el FAMI ha hecho una contribución significativa a la expansión de las actividades de retorno voluntario, no está claro si el gasto de los recursos nacionales del FAMI en esta área coincide con el dedicado a apoyar los costos operativos básicos para el retorno forzado.

RECOMENDACIONES

a. Recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y, en su caso, al Parlamento Europeo

Ciclo restante del FAMI y futuros fondos de asilo y migración:

i. Incluir en el marco común de supervisión y evaluación una valoración sobre de hasta qué punto se han identificado prácticas de integración exitosas mediante el uso del FAMI y éstas se han incorporado en las provisiones básicas de servicios del Estado.
ii. Incluir indicadores de corto y largo plazo en el marco común de supervisión y evaluación para captar el impacto de las acciones destinadas a aumentar / mejorar la conciencia pública sobre el asilo y la migración.

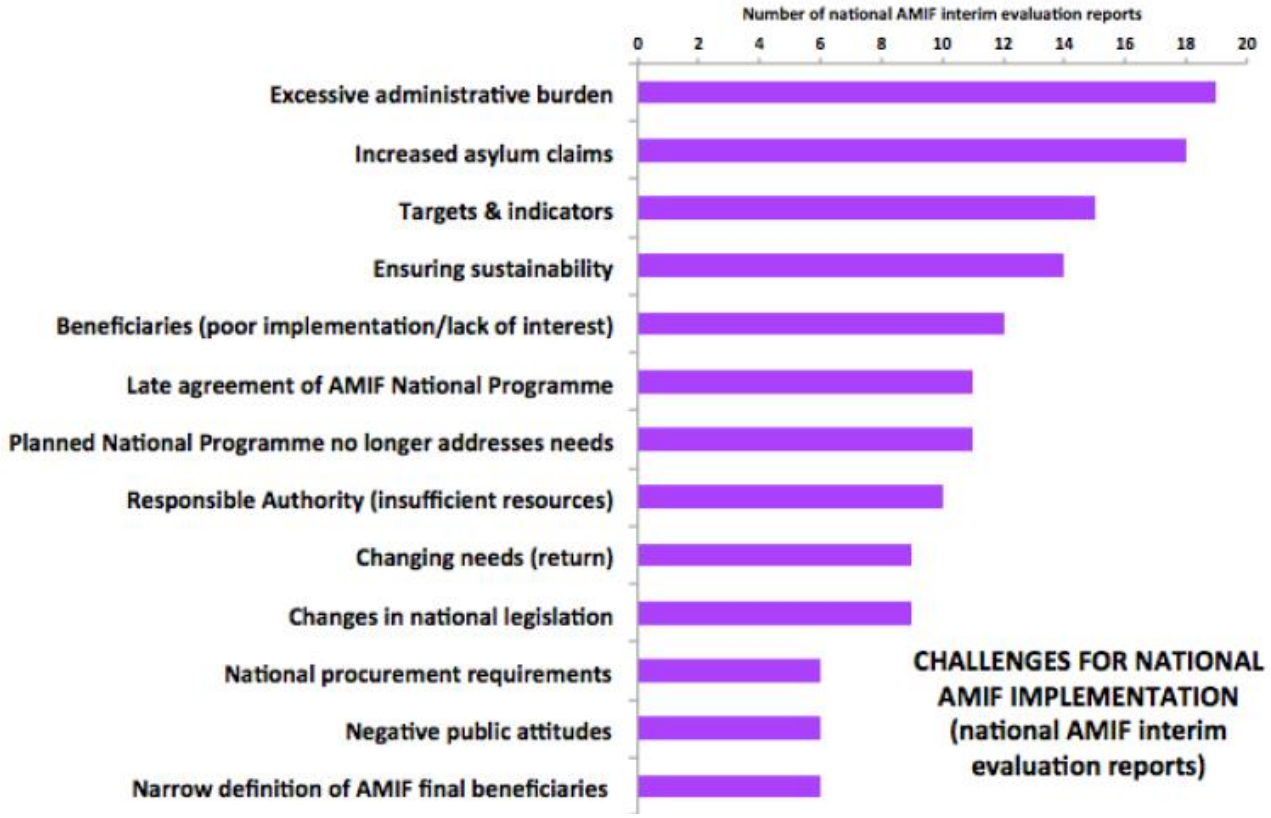
Futuros Fondos de Asilo y Migración

iii. Permitir el acceso directo a los fondos de asistencia de emergencia de la UE para el asilo y la migración para las autoridades regionales / locales y las organizaciones de la sociedad civil en condiciones de responder directa y rápidamente a las situaciones de emergencia en los Estados miembros.
iv. Incluir una reflexión más completa sobre lo que constituye el "valor agregado" para los fondos de asilo y migración de la UE implementados a nivel nacional, tanto en la base legal de los fondos futuros como en la directrices asociadas sobre implementación por los Estados miembros.
v. En el curso de la evaluación de la implementación nacional, se requiere que los Estados miembros proporcionen justificaciones para la transferencia de servicios y proyectos de los presupuestos

nacionales a los fondos nacionales de asilo y migración de la UE.

vi. Asegurar que la programación y el gasto de los fondos de asilo y migración nacionales de la UE para el retorno prioricen las acciones para promover el retorno voluntario y el retorno productivo.

8. DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN NACIONAL DEL FAMI (2014-17)



Cuadro 8.1: Desafíos de implementación nacional del FAMI, 1 de enero 2014-30 de junio 2017 (fuente: informes de evaluación intermedia del FAMI).

a. Excesiva carga administrativa

El reto principal para los programas nacionales de FAMI fue la **excesiva carga administrativa** asociada a la implementación del Fondo, de la cual se destacaron ejemplos específicos en 19 informes de evaluación intermedios (Bélgica, Chipre, Rep. Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Suecia y el Reino Unido). Para las Autoridades Responsables, el año financiero del FAMI (16 de octubre a 15 de octubre) no estaba alineado con el año natural (1 de enero a 31 de diciembre) usado comúnmente para procedimientos regulares de contabilidad, lo que deriva en cálculos innecesarios y complejos, y a tiempo laboral adicional del personal. Los plazos para cerrar cuentas del FAMI fueron considerados muy cortos, y los procedimientos de control y gestión de la UE se consideraron desproporcionadamente complejos para los programas nacionales del FAMI con, comparativamente, menor dotación presupuestaria nacional.

Para los beneficiarios del FAMI, el requisito de enviar informes de progreso para proyectos individuales (en algunos casos, cada dos meses) se consideró excesivo, al igual que la disparidad de plazos y requisitos de los informes con relación a otros fondos comunitarios. Los beneficiarios también vieron que la orientación ofrecida para interpretar y aplicar las reglas de gasto fue inexistente o incompleta/inadecuada, e informaron de interpretaciones en conflicto llegadas desde la Comisión Europea y de las autoridades nacionales.

Tanto las Autoridades Responsables como los beneficiarios del FAMI señalaron los recursos humanos requeridos para completar los informes financieros y de actividad, y destacaron que estos costes no

fueron del todo reembolsados por el presupuesto del programa nacional o del proyecto individual. Los beneficiarios indicaron que el personal requerido para para cumplir los requisitos administrativos redujeron los recursos humanos disponibles para las actividades de los proyectos, limitando así la calidad general de las acciones del FAMI; las organizaciones más pequeñas y con menos personal tuvieron mayores retos para implementarlas.

Con relación a las medidas específicas introducidas por el FAMI para lograr la simplificación, el uso de opciones de coste simplificado fue extremadamente limitado, debido a la necesidad de llevar a cabo estudios detallados de la viabilidad de su empleo antes de ser puestos en marcha, y/o para solucionar conflictos entre las opciones de coste simplificado y la normativa nacional para el diseño del presupuesto y para la gestión financiera de las subvenciones otorgadas por las autoridades nacionales.

b. Circunstancias cambiantes

18 informes (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Alemania, Grecia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y España) destacaron cómo el **aumento de las solicitudes de asilo** desde 2015 en adelante afectaron la implementación nacional del FAMI, principalmente derivando recursos destinados a prioridades planificadas de los programas nacionales a la expansión de la capacidad de los sistemas de acogida de protección internacional, al ofrecimiento de asistencia legal y sanitaria, y a la necesidad de llevar a cabo intervenciones específicas con personas vulnerables.

Este factor también influyó en las **necesidades cambiantes de retorno** en 9 Estados miembros (Estonia, Hungría, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido), causando fluctuaciones en la demanda para retorno voluntario y en el número de personas sometidas a órdenes de retorno durante el periodo, y ofreciendo la base para que 11 informes (Rep. Checa, Estonia, Finlandia, Alemania, Hungría, Lituania, Malta, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia y España) concluyeran que el **programa nacional del FAMI planificado no abordaba las necesidades reales**. También influyó en las crecientes **actitudes públicas negativas** hacia el asilo y la migración en 6 Estados miembros (Bulgaria, Rep. Checa, Estonia, Francia, Hungría y Eslovaquia) que afectaron adversamente el marco operacional de las acciones del FAMI.

A nivel de proyectos, las necesidades presentadas por el aumento de llegadas de solicitantes de asilo provocaron que los beneficiarios del FAMI se centraran en ciertos proyectos planificados en detrimento de otros, lo cual llevó a una implementación desequilibrada. Las rápidas e imprevisibles fluctuaciones en las llegadas también causaron retos para la planificación de proyectos para las organizaciones que solicitaron el FAMI.

c. Seguimiento, evaluación y establecimiento de metas

15 informes (Bélgica, Rep. Checa, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Suecia y el Reino Unido) destacaron **retos relacionados con los indicadores y metas** del FAMI.

Como se establece en el Capítulo 2 de esta publicación, los indicadores de resultado comunes y de impacto fueron publicados por la Comisión Europea en 2016, y aquellos proyectos que ya estaban en marcha tuvieron que recopilar nueva información de forma retroactiva.

Las Autoridades Responsables, las organizaciones beneficiarias del FAMI y los evaluadores criticaron los indicadores incluidos en el marco común de seguimiento y evaluación:

- Relación confusa entre los indicadores de producción y los indicadores de resultado comunes y de impacto, lo cual crea retos para el establecimiento de metas, recopilación de datos y creación de informes.
- Falta de indicadores contextuales en los que basar la evaluación del impacto real de las acciones del FAMI.
- El número de personas retornadas no es una buena medida para medir el éxito de las acciones de retorno, ya que la 'demanda' en este contexto depende en extremo de factores externos.
- Los cambios en la legislación nacional y en los criterios de elegibilidad durante el periodo de

programación hacen que ciertos indicadores sean irrelevantes en determinados contextos nacionales, y sus correspondientes metas inalcanzables.

Los evaluadores destacaron una falta de atención al establecimiento de metas realista por parte de las Autoridades Responsables al evaluar las solicitudes para recibir apoyo del FAMI, lo cual derivó tanto en infra como en sobrecumplimiento de las metas durante la implementación, y en la necesidad, por parte de las Autoridades Responsables, de clarificar los indicadores de la UE para hacerlos más pertinentes a los proyectos reales. También recomendaron que las Convocatorias de Propuestas (*Calls for Proposals*) obligaran a incluir evaluaciones y asesoramiento de acciones individuales del FAMI para asegurar el diseño de sistemas de seguimiento de datos efectivos y para ayudar en los informes sobre los proyectos.

d. Otros retos

8 informes (Bélgica, Chipre, Hungría, Italia, Malta, Romania, Eslovaquia y Suecia) destacaron la **falta de interés en solicitar fondos del FAMI entre posibles beneficiarios**, debido a la cantidad de trabajo requerida para hacer las solicitudes y -para las autoridades- una falta de recursos humanos suficiente para implementar las acciones del FAMI. Esto resultó en Convocatorias de Propuestas para las cuales hubo una solicitud o incluso ninguna; para programas nacionales implementados por actores regionales, esto crea un peligro de desequilibrio en la disponibilidad de servicios para beneficiarios potenciales del FAMI en todo el territorio nacional.

En 8 informes (Bélgica, Chipre, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Reino Unido) se indicó una **implementación deficiente o limitada por parte de las organizaciones beneficiarias del FAMI**, como, por ejemplo:

- Información insuficiente o incorrecta en las solicitudes para recibir apoyo del FAMI.
- Retrasos en la implementación de los componentes de los proyectos individuales.
- Deficiente calidad de los informes, que resulta en un mayor tiempo transcurrido para la aprobación de los informes.
- Incumplimiento de las evaluaciones de proyecto requeridas.
- Incapacidad de las organizaciones más pequeñas de incrementar sus actividades para responder al aumento de la demanda.

Las relaciones entre estas observaciones sobre la actuación de las organizaciones beneficiarias del FAMI y factores como las cargas administrativas para la implementación de las acciones del FAMI y/o la calidad del apoyo otorgado a los beneficiarios por parte de las Autoridades Responsables no fueron expresamente examinadas en los informes de evaluación. 11 Estados miembros (Chipre, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Lituania, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España y Suecia) destacaron los **recursos insuficientes de las Autoridades Responsables nacionales**; en concreto, señalaron la falta de personal, la rotación del mismo, y la falta de conocimiento de estas autoridades con relación a las tareas requeridas para gestionar los programas nacionales del FAMI, todo lo cual pudo ser relevante para la deficiente implementación de los proyectos.

El periodo de programación del FAMI es 2014-2020, y el plazo para la evaluación intermedia fue diseñado para evaluar la actuación del Fondo en el punto medio de su implementación. Como se detalla en el Capítulo 2 de este documento, el primer programa nacional del FAMI fue acordado por la Comisión Europea en marzo de 2015 y los programas finales en enero de 2016, lo que resultó en retrasos de hasta dos años en la implementación de programas nacionales del FAMI. 11 informes intermedios nacionales (Bélgica, Chipre, Rep. Checa, Finlandia, Hungría, Lituania, Malta, Portugal, Rumanía, Suecia y el Reino Unido) atribuyen el insuficiente desempeño de los programas nacionales a los retrasos en los acuerdos.

En 9 Estados miembros (Francia, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia, Suecia y el Reino Unido), los **cambios en la legislación nacional** y las reorganizaciones de las competencias institucionales tuvieron como consecuencia condiciones cambiantes para la implementación de los proyectos del FAMI; en algunos casos, se requirieron revisiones de las actividades y causó que las

metas iniciales fueran inalcanzables.

El mayor impacto en esta área fue destacado en la evaluación de Polonia. La cancelación, en octubre de 2016, de su política migratoria nacional resultó en la única Convocatoria de Propuestas del FAMI de 2015 que fue retirada, y en la suspensión de las decisiones sobre los resultados de las tres Convocatorias de Propuestas emitidas en 2016. La evaluación reconoce cómo el FAMI ha sido la única fuente de apoyo significativo para las actividades en el área de migración, asilo e integración en Polonia, e indica que la falta de disponibilidad de fondos nacionales del FAMI durante 2014-16 ha tenido consecuencias relevantes, tanto para la viabilidad financiera de posibles organizaciones beneficiarias como para el apoyo disponible de beneficiarios del FAMI en Polonia durante ese tiempo.

En 6 Estados miembros (Bélgica, Rep. Checa, Finlandia, Francia, Alemania y Malta) las evaluaciones identificaron que la **definición restringida de los beneficiarios finales del FAMI** creó problemas prácticos en la implementación de las acciones de integración. Varios informaron de la relevancia de estas acciones para los nacionales de otros Estados miembros, que no son elegibles como beneficiarios del FAMI, y en la dificultad para implementar acciones diseñadas para construir relaciones a nivel comunitario cuando las personas de la sociedad de acogida no son elegibles para la inclusión en estas actividades. Las organizaciones beneficiarias también experimentaron dificultades en el reconocimiento de su elegibilidad para participar en las acciones del FAMI; en algunos casos recibieron respuestas ambiguas por parte de las Autoridades Responsables en este contexto.

RESULTADOS PRINCIPALES

1. El FAMI no ha reducido las cargas administrativas asociadas a la implementación del Fondo por parte de las autoridades nacionales u organizaciones beneficiarias; la cantidad de recursos empleados para administrar el FAMI menoscaban la calidad del impacto de los programas nacionales; además, la carga burocrática deriva en una falta de interés por parte de posibles beneficiarios para solicitar los fondos.
2. Las medidas específicas de simplificación (opciones de coste simplificados) del FAMI no fueron ampliamente usadas en los programas nacionales.
3. El cambio del contexto migratorio desde 2015 ha creado retos en la implementación a nivel nacional, como consecuencia del desvío de recursos destinados a la gestión de los programas nacionales, de la fluctuación de necesidades y demandas, y por las actitudes públicas negativas ante la migración.
4. La publicación de elementos clave del marco de seguimiento y evaluación del FAMI a los tres años de su inicio ha requerido la recopilación de datos de forma retroactiva.
5. Se considera que las dificultades en el establecimiento de metas, recopilación de datos y en la evaluación precisa de los proyectos son atribuibles al deficiente diseño del marco de seguimiento y evaluación.
6. Las evaluaciones destacan una falta de establecimiento de metas realista y de selección de indicadores apropiados para acciones del FAMI individuales a nivel nacional.
7. La implementación deficiente y limitada por parte de las organizaciones beneficiarias del FAMI impactó negativamente en los programas nacionales, aunque las relaciones entre ello, la carga burocrática excesiva, y la calidad del apoyo brindado por las Autoridades Responsables no fue evaluada en los informes.
8. La consideración de los nacionales de terceros países como grupo beneficiario del FAMI se considera una definición excesivamente restrictiva en algunos contextos nacionales, sobre todo en aquellos en los que personas comunitarias que viven en otros Estados miembros pueden beneficiarse de las acciones de integración del FAMI.

RECOMENDACIONES

a. Recomendaciones para la Comisión Europea y, en su caso, para el Parlamento Europeo

Futuro Fondo de Asilo y Migración

i. Cambiar el año contable (de 1 de enero a 31 de diciembre).
ii. Para mejorar la flexibilidad, introducir procesos para modificar indicadores de programas en respuesta a circunstancias cambiantes.
iii. Asegurar acuerdos comunes de seguimiento y evaluación:
   - Ofrecer orientación clara entre los indicadores de producción y los de resultado común e impacto.
   - Ofrecer indicadores contextuales para evaluar el impacto real de las acciones del FAM.
iv. Incluir a la sociedad de acogida en las acciones de integración para facilitar el contacto entre esta y los nacionales de terceros países

b. Recomendaciones para los Estados miembros

Ciclo restante del FAMI y futuro Fondo de Asilo y Migración

v. Requerir el envío de informes formales de progreso de acciones individuales cada seis meses como máximo, y considerar periodos más largos para acciones plurianuales.
vi. Incluir opiniones de expertos en la evaluación de solicitudes de fondos por parte de posibles

organizaciones beneficiarias.

vii. Exigir la asistencia en la evaluación de presupuestos y actividades de acciones individuales apoyadas por el FAM (como el apoyo para acciones dedicadas a la evaluación, servicios que serían ofrecidos a organizaciones más pequeñas que implementan acciones del FAM).

viii. Optimizar el proceso de solicitud de proyectos y asegurar apoyo específico para posibles organizaciones beneficiarias para su capacitación en el proceso de solicitud.

ix. Asegurar apoyo específico para organizaciones beneficiarias para su capacitación a la hora de completar las tareas de informe requeridas.

x. Proporcionar orientación consistente y clara para organizaciones beneficiarias en la identificación de posibles beneficiarios elegibles para recibir apoyo del FAM.

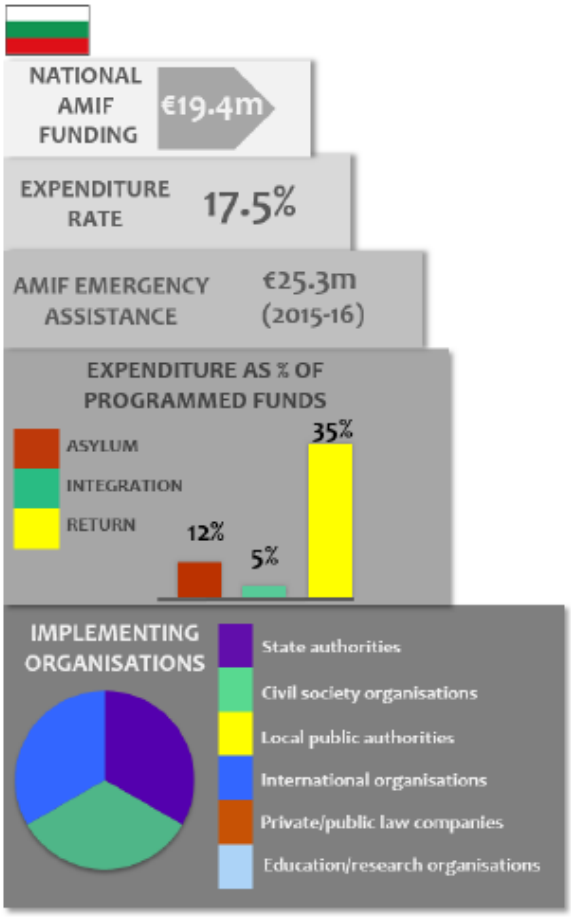
Futuro Fondo de Asilo y Migración

xi. Incrementar la flexibilidad, introducir procesos para modificar indicadores de programas en respuesta a circunstancias cambiantes.

ESTUDIO DE CASOS

Bulgaria
Estonia
Alemania
España

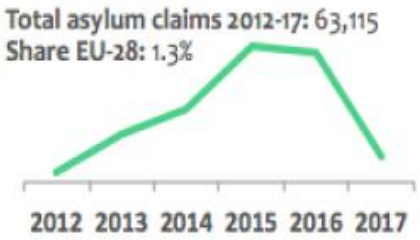
ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN BULGARIA



Cuadro BG.2: Información del FAMI sobre Bulgaria (fuente: *Updated ANNEX 8 (20/9/2017) of Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council - Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration and national AMIF interim evaluation report for Bulgaria*)

El **contexto de implementación del FAMI** en Bulgaria se caracterizó por un incremento de las solicitudes de asilo desde final de 2013 en adelante, con máximos durante 2015-16 y una drástica reducción en 2017.

Esto derivó en un creciente discurso público y político negativo sobre asilo y migración, y en el aumento paralelo del número de iniciativas locales lideradas por personas voluntarias de la sociedad civil para apoyar las nuevas llegadas.



Cuadro BG.1: Solicitudes de asilo en Bulgaria 2012-17 (fuente: Eurostat – accedido en noviembre 2018– solicitantes de asilo por primera vez: datos anuales desglosados 2012-17)

Las tareas de integración del FAMI en Bulgaria han sido implementadas en ausencia de una política de integración nacional o de apoyo a la integración para las personas nacionales de terceros países. Aunque una Ordenanza de Integración de diciembre de 2016 transfirió la competencia sobre integración a los municipios, no se asignaron recursos específicos a esta política, y, por lo tanto, continúa la situación de cero-integración.[57]

La sociedad civil considera que **las prioridades de gasto del programa del FAMI de Bulgaria** son informadas por prioridades políticas nacionales, centradas en la baja tasa de reconocimiento de asilo y altas tasas de retorno.

Se han logrado los siguientes elementos clave del Principio de Asociación del FAMI en Bulgaria:

- **Preparación del programa nacional** con la contribución de un Grupo de Trabajo interministerial integrado por autoridades estatales, sociedad civil y organizaciones internacionales, así como los comentarios recibidos por una variedad de partes interesadas en un proyecto de programa nacional publicado.
- Establecimiento de un **Comité de Seguimiento nacional del FAMI** que incluye a socios de la sociedad civil y que se reúne en momentos determinados durante el ciclo programático para acordar el informe de implementación anual (marzo de cada año para el anterior año financiero) y aprobar el programa de trabajo anual del FAMI (octubre de cada año para el año siguiente). La sociedad civil considera que las reuniones del Comité de Seguimiento están bien preparadas y son informativas.
- Las **Convocatorias de Propuestas** son desarrolladas por la Autoridad Responsable (Ministerio del Interior) con la aportación de socios del FAMI a través de un procedimiento transparente: los proyectos de convocatoria son publicados en línea para ser comentados, y todas las respuestas de los socios son difundidas con una explicación sobre cómo han sido –o por qué no han sido– incorporadas en la convocatoria final.

[57] ECRE Asylum Information Database (diciembre 2016) *Country Report: Bulgaria*

- Se consideran extremadamente útiles los **días de Información para organizaciones solicitantes potenciales del FAMI** que explican las actividades incluidas en cada Convocatoria de Propuestas del FAMI, así como las reglas para hacer las solicitudes, y la nueva **plataforma electrónica para enviar las solicitudes del FAMI**.

Sin embargo, los **requisitos administrativos y de justificación para las organizaciones beneficiarias del FAMI** se consideran como una gran barrera para la implementación exitosa de las acciones del FAMI.

El requisito de proporcionar informes técnicos de progreso cada dos meses se estima excesivo, como también la cantidad de documentación que deben enviar las organizaciones beneficiarias para los informes de progreso y finales. Los largos plazos de espera para que sean aprobados los informes, debido al volumen de documentación que requiere de verificación y la dependencia del proceso de aprobación en la correspondencia formal, causó retrasos en los pagos de los fondos del FAMI a beneficiarios y requirió que algunas organizaciones beneficiarias asumieran el coste de la implementación de los proyectos en curso mientras se esperaba el pago. La limitación de los costes indirectos elegibles del 10% del presupuesto total del proyecto se considera inadecuada para cubrir los recursos humanos necesarios para administrar y dar parte de los proyectos del FAMI.

El **proceso de solicitud del FAMI** se considera suficientemente complejo como para poner en desventaja y desincentiva a organizaciones más pequeñas con menos experiencia en la solicitud de fondos de la UE. La barrera administrativa percibida de implementación de acciones del FAMI, y las implicaciones financieras de los pagos retrasados y los costes considerados inelegibles en la etapa de los informes, han actuado conjuntamente en el desánimo tanto de organizaciones de la sociedad civil grandes como pequeñas para solicitar fondos del FAMI.

Mientras que las organizaciones beneficiarias del FAMI valoraron la posibilidad de implementar acciones sobre una base plurianual, hubo poca flexibilidad en la modificación de **indicadores de proyecto** durante la implementación en la que las actividades habían sido alteradas para cumplir con las necesidades cambiantes.

'La principal barrera para la implementación exitosa del FAMI en Bulgaria'

La ley de contratación de Bulgaria y el FAMI

La ley de contratación búlgara de mayo de 2014 y el consecuente decreto sobre los '*términos y condiciones para la designación de un contratista*' por receptores de los fondos de la UE, determinan cualquier actividad que puede ser llevada a cabo por una empresa capitalista como 'actividad económica' sujeta a los requisitos de contratación.

Las organizaciones beneficiarias del FAMI están, por lo tanto, obligadas a llevar a cabo licitaciones de contratación pública para subcontratar la gran mayoría de las actividades de sus proyectos, incluso, por ejemplo, los servicios de restauración, interpretación, diseño y producción de material informativo, investigación, formación, y la provisión de instalaciones para conferencias o reuniones.

Incluso allí donde las licitaciones de contratación para actividades similares son combinadas para agilizar el proceso, las organizaciones beneficiarias del FAMI informan de que estos requisitos causan retrasos en la implementación de los proyectos de al menos un año, en ocasiones más.

Muchas de las actividades sujetas a los requisitos de contratación son aquellas que entran dentro del ámbito del conocimiento de los beneficiarios del FAMI, atributo que presumiblemente motivó su selección para recibir fondos del FAMI. En estos casos, los beneficiarios expertos del FAMI se convierten en órganos contratantes responsables de supervisar las tareas de los proyectos implementados por otros.

Aunque el impacto de los requisitos de contratación sobre la implementación del FAMI ha sido informado ante el Comité de Seguimiento, la Autoridad Responsable no ha sido capaz de cambiar la política nacional en este sentido.

Las organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación con respecto a que las **autoridades y agencias estatales** son receptoras de una parte demasiado extensa de la cuantía limitada a los recursos nacionales del programa del FAMI, en ocasiones mediante adjudicación directa, y que aquellas se centraron más en la adquisición de equipamiento y otros activos que en el ofrecimiento de servicios. La transparencia en las adjudicaciones directas en los fondos del FAMI no era un problema,

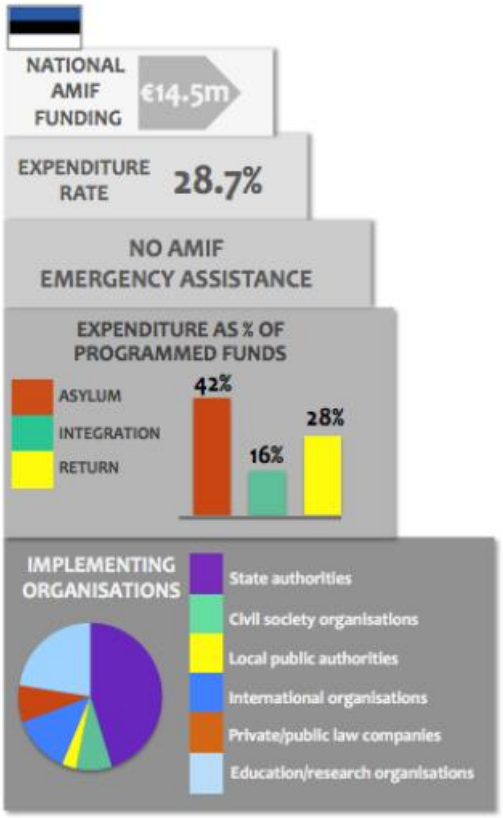
ya que la Autoridad Responsable del FAMI publica regularmente detalles de estas adjudicaciones, incluso su motivación para seleccionar las actividades que van a ser apoyadas y la adjudicación de los fondos a un receptor particular.

Se identificaron **impactos positivos del programa nacional del FAMI** principalmente en el área de asilo:

- Aumento de la capacidad de acogida.
- Expansión territorial de la red de acogida.
- Aumento de los recursos para la Agencia Estatal para los Refugiados.
- Formación de agentes estatales que trabajan en el área de asilo o relacionadas con esta.

Con respecto a las **prioridades para el periodo restante del programa del FAMI**, los actores de la sociedad civil consideran que el mayor impacto podría lograrse adjudicando recursos del FAMI para sensibilizar e informar a los municipios acerca de la Ordenanza de Integración 2016; ello incluiría la formación de servicios y agencias locales, y poner los recursos a disposición de los municipios para conseguir que estos tengan el papel protagonista que se les ha asignado en este marco de integración.

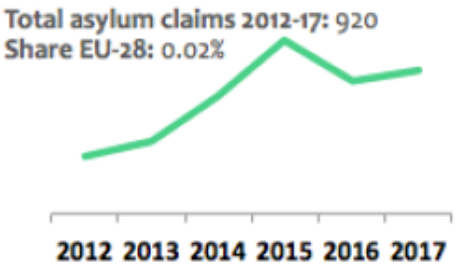
ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN ESTONIA



Cuadro EE.2: Información del FAMI sobre Estonia (fuente: *Updated ANNEX 8 (20/9/2017) of Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council - Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration and national AMIF interim evaluation report for Estonia*)

El **contexto de la implementación del FAMI** en Estonia fue testigo de un crecimiento sostenido en el número limitado de solicitudes de asilo recibidas en el país durante 2014-15, con un máximo de 230 solicitudes durante 2015. La nueva participación del país en reasentamiento durante el periodo del FAMI, como respuesta a la 'crisis migratoria' más amplia, generó un mayor debate público y político sobre asilo y personas refugiadas en una sociedad totalmente desacostumbrada a la inmigración.

La 'integración' en Estonia se entiende con referencia a actividades dirigidas a la importante minoría de habla rusa, residente en el país desde la independencia de Estonia a principios de la década de 1990, lo cual incluye también a nuevas personas migrantes de Rusia y Ucrania; mientras que la 'adaptación' se refiere a actividades para integrar a personas refugiadas.



Cuadro EE.1: Solicitudes de asilo en Estonia 2012-17 (fuente: Eurostat –accedido en noviembre 2018– solicitantes de asilo por primera vez: datos anuales desglosados 2012-17)

Desde la perspectiva de las organizaciones beneficiarias del FAMI, la implementación del **Principio de Asociación** en el programa nacional del FAMI de Estonia ha sido extremadamente limitada.

Durante la **preparación del programa nacional del FAMI**, la Autoridad Responsable del FAMI (Ministerio del Interior) invitó a organizaciones de la sociedad civil para enviar comentarios sobre los objetivos que el programa podría abordar. Aunque todos los comentarios fueron difundidos, los actores de la sociedad civil consideraron que sus sugerencias no fueron incluidas en el programa final. La Autoridad Responsable, en este punto, hace referencia al presupuesto limitado, y a las dificultades consiguientes en el equilibrio de los intereses y prioridades de las diferentes partes interesadas en el proceso.

La pertenencia al **Comité de Seguimiento nacional del FAMI** está restringida a representantes de las autoridades nacionales. Se celebró un foro operacional de 'socios sociales' que aglutinó a varias organizaciones beneficiarias del FAMI para coordinar la respuesta a la 'crisis migratoria' de 2015. Este grupo no tiene una función formal con relación a la implementación del programa nacional del FAMI, y sus reuniones no están programadas de forma regular durante el ciclo del FAMI.

Las organizaciones beneficiarias del FAMI consideran que una cooperación estructurada con la Autoridad Responsable a través del Comité de Seguimiento del FAMI y que involucre a actores no estatales beneficiaría al programa nacional, al incorporar, así, las aportaciones de los socios sobre cómo se emplean los recursos del FAMI y para compartir retos comunes en la implementación de las acciones del FAMI que pueden ser abordados en el programa. Aunque la evaluación intermedia del programa del FAMI en Estonia recomendaba el establecimiento de una estructura de cooperación para las organizaciones del FAMI, la Autoridad Responsable considera que ello no sería eficiente en un país pequeño como Estonia.

Además de la ausencia de una estructura formal a través de la cual se pueda evaluar la

implementación del programa, las organizaciones beneficiarias del FAMI también destacan las **oportunidades limitadas de registro y empleo los resultados de las acciones del FAMI para informar el desarrollo global del programa nacional**. Denuncian la falta de respuesta sobre informes de actividades de proyectos, rechazos a solicitudes para incluir costes de evaluación en el presupuesto de los proyectos, y Convocatorias de Propuestas que incluían datos de referencia irrealistas y/o actividades que no eran alcanzables.

La **ausencia de un calendario de publicación para las Convocatorias de Propuestas** implica que los beneficiarios potenciales del FAMI no saben si pueden planificar posibles solicitudes ni cómo hacerlas, y el **requisito de enviar solicitudes en el plazo de un mes desde que se emite la convocatoria** se entendió como mitigador de cualquier posible innovación, el desarrollo de proyectos de asociación, y la reunión de una base sólida sobre la cual proponer actividades.

El **método para evaluar solicitudes para el apoyo al FAMI**, que depende de la deducción de 'puntos' de evaluación basados en errores más que en la evaluación positiva de las fortalezas, se considera problemático tanto en sí mismo como con relación a los requisitos estipulados en las Convocatorias de Propuestas que en ocasiones son percibidas como contradictorias y confusas. Igualmente problemático es la percibida falta de transparencia en las **adjudicaciones directas de fondos del FAMI a agencias estatales**, principalmente a aquellas involucradas en la gestión de fronteras y policía. Se ha difundido poca o nula información a otros beneficiarios del FAMI sobre las necesidades de las acciones del FAMI que deben ser diseñadas por parte de esas agencias, o sobre acuerdos de seguimiento, supervisión operacional o financiera o sobre el impacto de sus actividades.

Por el contrario, el **apoyo para organizaciones que implementan proyectos del FAMI** se considera que es tanto accesible como efectivo, con un alto grado de flexibilidad para modificar las actividades de los proyectos y para garantizar acuerdos como respuesta a necesidades cambiantes.

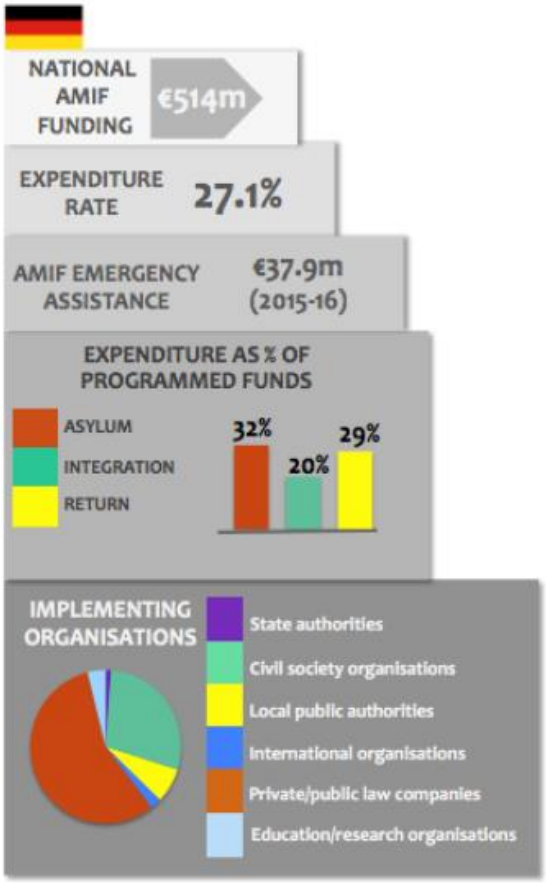
Se valora el compromiso de las autoridades nacionales de ofrecer la **cofinanciación** exigida del 25% del coste de las acciones del FAMI del presupuesto nacional; la Autoridad Responsable informa de un continuo y firme compromiso por parte de las autoridades nacionales en este sentido. La política general de la Autoridad Responsable de ofrecer **pagos pre-financiados** de hasta el 50% del coste de los proyectos también se valora positivamente, aunque tanto la Autoridad Responsable como las organizaciones beneficiarias del FAMI destacan los largos periodos requeridos para la aprobación de informes de proyecto y el particular impacto de los retrasos en el pago a las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque algunas acciones recientes que han sido financiadas por el FAMI han ofrecido un **valor añadido**, las organizaciones beneficiarias también han señalado diversos ejemplos de actividades apoyadas antiguamente por los fondos estatales que han sido transferidas al programa nacional del FAMI. De forma similar, mientras que las acciones del FAMI en el área de formación y retorno voluntario han creado cierto grado de **sostenibilidad**, servicios básicos como el apoyo a la integración y la enseñanza del idioma que están actualmente financiadas por el FAMI no tienen recursos alternativos de apoyo sobre los que sostenerse ante la ausencia de aquella financiación.

Dado el pequeño número de personas refugiadas en Estonia, y la presencia de minorías romaníes y de habla rusa que serían **destinatarias naturales** de las acciones de integración del FAMI, las organizaciones beneficiarias consideran que las actividades de integración diseñadas en exclusiva para nacionales de terceros países son ineficientes en el contexto estonio.

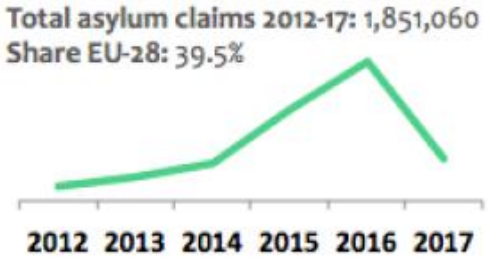
Con respecto a las **prioridades para el resto del periodo programático del FAMI**, los beneficiarios del FAMI actuales señalaron el apoyo para la integración en el mercado laboral y el desarrollo de enfoques innovadores en la enseñanza del estonio como áreas de necesidad clave.

ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN ALEMANIA



Cuadro DE.2: Información del FAMI sobre Alemania (fuente: *Updated ANNEX 8 (20/9/2017) of Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council - Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration and national AMIF interim evaluation report for Germany*)

El **contexto de implementación del FAMI** en Alemania fue dominado por significativos incrementos del número de solicitudes de asilo recibidas durante 2014-16, desde 77.485 en 2014 hasta el máximo de 745.155 en 2016. Aunque estas comenzaron a decrecer después de 2016, el número de solicitudes realizadas durante 2017 es superior en tres veces al registrado en 2012.



Cuadro DE.1: Solicitudes de asilo en Alemania 2012-17 (fuente: Eurostat –accedido en noviembre 2018– solicitantes de asilo por primera vez: datos anuales desglosados 2012-17)

Las organizaciones de la sociedad civil destacan un cambio en las prioridades políticas para el asilo y migración en Alemania durante el periodo del FAMI, de un enfoque inicial centrado en asilo e integración al énfasis actual en el retorno. En su opinión, las **prioridades de gasto del programa del FAMI son guiadas por prioridades políticas** más que por la necesidad, con más recursos disponibles para las actividades del objetivo de retorno. El incremento de los recursos del FAMI ha ofrecido, como consecuencia, una plataforma para el retorno en Alemania, fortaleciendo su prominencia en los debates políticos y públicos sobre asilo y migración.

Las organizaciones de la sociedad civil consideran que la implementación del **Principio de Asociación** del FAMI en Alemania es extremadamente limitada.

Las aportaciones de la sociedad civil en la **preparación del programa nacional del FAMI** fueron limitadas a una invitación para ofrecer comentarios sobre elementos específicos, tarde en el proceso de preparación y dentro de plazos de tiempo cortos. Aunque algunos detalles de los programas fueron modificados como resultado de ello, los actores de la sociedad civil no pudieron recibir información sobre el desarrollo general de los objetivos del FAMI.

Aunque el **Comité de Seguimiento nacional del FAMI** tiene una amplia membresía que integra grandes organizaciones de la sociedad civil estatales, autoridades nacionales y federales, la OIM y el ACNUR, se considera como un foro exclusivo para que la Autoridad Responsable del FAMI (Oficina Federal para la Migración o BAMF, por sus siglas en alemán) comparta información básica sobre el gasto del FAMI, los recursos restantes y cambios procedimentales. Las reuniones del Comité de Seguimiento Anual no incluyen debates estratégicos con relación al programa nacional u oportunidades para debatir problemas comunes que afecten a la implementación, y la participación en el comité no está relacionada con el desarrollo de Convocatorias de Propuestas por las que se desembolsan los fondos del FAMI. Además, no existe un procedimiento por el que los miembros del Comité de Seguimiento puedan añadir elementos en las agendas de futuras reuniones, y la provisión de materiales informativos del Comité de Seguimiento BAMF solo después de que hayan tenido lugar las reuniones implica que sus miembros no tienen tiempo para preparar cuestiones u otras contribuciones

significativas.

Tanto la falta de personal como la alta tasa de rotación dentro de la Autoridad Responsable del FAMI, necesitada, fundamentalmente la última, por la recolocación de personal experto para gestionar la situación de emergencia de 2015-16, se consideran las causas de distintas dificultades que se encuentras las organizaciones cuando solicitan el apoyo del FAMI y/o en la implementación de acciones del FAMI; entre ellas, se incluyen:

- **Calendarios inconsistentes para emitir Convocatorias de Propuestas**, con convocatorias publicadas meses después de lo previsto y – en una ocasión – al comienzo del verano, lo que requiere que las solicitudes se completen cuando la mayoría del personal está de vacaciones.
- **Largos periodos de espera para conocer el resultado de las solicitudes**, con una media de 9-12 meses.
- **Retrasos de hasta 18 meses en el ofrecimiento de subvenciones formales del FAMI para proyectos de reciente aprobación**, sin los cuales no puede hacerse el pago de los fondos a las organizaciones ejecutoras. Algunas organizaciones en esta situación han preferido retirar sus propuestas, mientras que otras implementan provisionalmente las acciones aprobadas del FAMI y sufragan los costes asociados. Aunque la Autoridad Responsable ha establecido un procedimiento especial para ofrecer subvenciones únicas a beneficiarios que no pueden seguir absorbiendo estos costes en ausencia de los pagos del FAMI, los beneficiarios no consideran que esta respuesta sea suficiente.
- **Falta de responsabilidad y conocimiento en el área del FAMI** entre un personal cambiante, de importancia particular con relación a los agentes del BAMF en el ámbito federal que juegan un papel central en la evaluación de las solicitudes de apoyo del FAMI.
- **Largos periodos para la aprobación de los informes intermedios y finales** realizados por los beneficiarios del FAMI, y retrasos en el pago de los fondos del FAMI. La extensa documentación requerida para justificar el gasto crea una carga irrazonable para los recursos humamos tanto de las organizaciones beneficiarias como de la Autoridad Responsable.

¿Una opción de coste simplificada?

El uso de pagos únicos para reembolsar el coste de personal del FAMI en Alemania

El programa nacional del FAMI en Alemania reembolsó, en un principio, los costes de personal sobre la base de gasto real, un enfoque que demostró ser burocráticamente complicado tanto para las organizaciones beneficiarias como para la Autoridad Responsable.

En un intento para resolver este problema, la Autoridad Responsable introdujo en 2015 un enfoque de 'pago único' en el que los costes para cada persona que trabajase en un proyecto del FAMI eran reembolsados de la siguiente forma:

- Máximo 1.720 horas al año, reclamables solo cuando la persona trabajadora pudiera probar el trabajo directo en el proyecto del FAMI.
- Máximo cinco días de baja por enfermedad o cualquier otra circunstancia certificada.
- Costes salariales calculados sobre la base de los costes para el mismo o similar puesto de trabajo durante los anteriores 12 meses.

Las organizaciones beneficiarias afirman que este nuevo enfoque fue iniciado sin consulta o petición previa, y destacan las siguientes dificultades:

- 1.720 horas no dan cuenta de todo el trabajo del proyecto, de la formación del personal y del trabajo administrativo de los proyectos del FAMI realizado por cada persona.
- Justificar individualmente el tiempo empleado en un proyecto del FAMI financiado por diferentes recursos es dificultoso y conlleva mucho tiempo.
- El permiso por enfermedad o ausencia discrimina al personal con discapacidad o enfermedades complejas, y a mujeres con permiso de maternidad. Las organizaciones beneficiarias deben sufragar los costes de la enfermedad o ausencia de estas personas, lo cual acarrea el riesgo de pérdidas.

El procedimiento de coste de personal está siendo actualmente sometido a debate entre las organizaciones beneficiarias del FAMI, la Autoridad Responsable y la Comisión Europea.

Las organizaciones de la sociedad civil destacan el **nivel excesivo de control financiero** para las

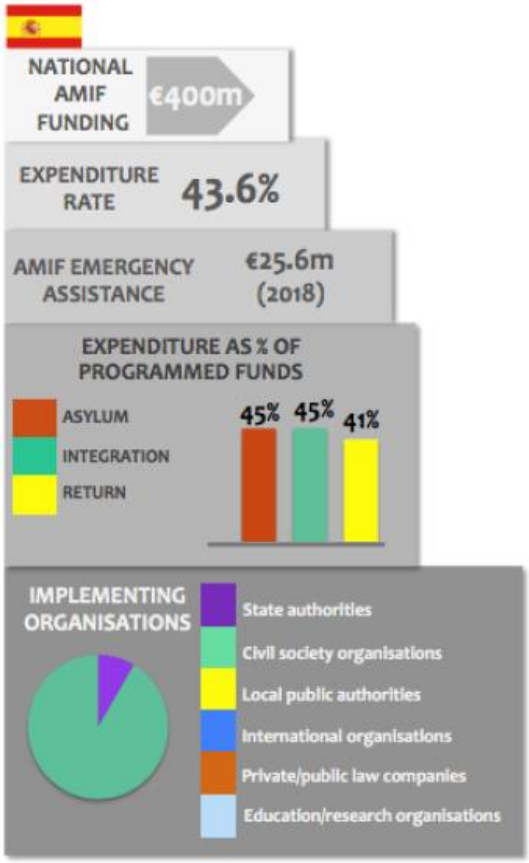
acciones del FAMI en comparación con aquellas implementadas con el apoyo de otros programas financieros de la UE; atribuyen esto al miedo de la Autoridad Responsable de que el gasto sea posteriormente declarado inelegible por la Comisión Europea.

Las acciones del FAMI tuvieron un claro **valor añadido** en ciertos contextos, particularmente con relación a actividades adicionales deportivas, educativas y culturales ofrecidas en instalaciones de acogida de asilo. En otras áreas, las organizaciones de la sociedad civil consideraron que las autoridades nacionales y federales estatales buscan frecuentemente transferir servicios de sus presupuestos al programa del FAMI, incluyendo la asistencia letrada, asesoramiento en integración, y apoyo a la reintegración en el retorno voluntario. También destacan dificultades operacionales causadas por la **incapacidad del FAMI para apoyar a algunas personas nacionales de terceros países** con estatuto de protección/residencia específico de Alemania, lo que requiere que el personal intente explicar los requisitos de financiación del FAMI a las personas excluidas.

Los **impactos positivos del programa nacional del FAMI** fueron identificados principalmente en el apoyo a la creación de nuevas asociaciones y redes de cooperación en las áreas de asilo e integración, y algunas oportunidades para implementar proyectos plurianuales innovadores para los que no existía otro tipo de financiación. Aunque limitado en su actual forma, el Comité de Seguimiento del FAMI es la primera estructura para la cooperación en asilo y migración que integra a las autoridades estatales, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarias, las cuales esperan que produzca mejores y más amplias asociaciones en esta área en el futuro.

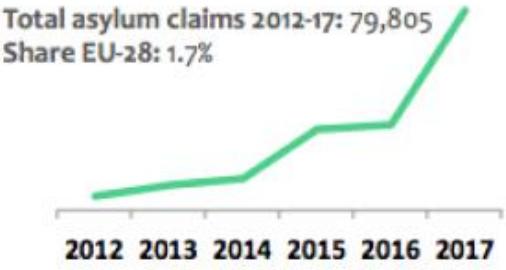
Con respecto a las **prioridades para el periodo del FAMI restante**, las organizaciones de la sociedad civil recomiendan un enfoque renovado en materia de asilo, en particular mediante el empleo del apoyo del FAMI para el desarrollo de estrategias nacionales para la identificación de personas en situación de vulnerabilidad, para la mejora de la acogida de menores no acompañados, y para garantizar la disponibilidad de asistencia legal independiente para personas solicitantes de asilo – incluso el asesoramiento en materia de retorno – en todo el territorio nacional.

ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL FAMI EN ESPAÑA



Cuadro ES.2: Información del FAMI sobre España (fuente: *Updated ANNEX 8 (20/9/2017) of Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council and the Council - Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration and national AMIF interim evaluation report for Spain*)

El periodo comprendido entre 2014-20 presenció **cambios fundamentales que afectaron al contexto de la implementación del FAMI** en España. El incremento estable de las solicitudes de asilo durante 2012-15 derivó en iniciativas nacionales de aumentar la capacidad del sistema de acogida operado casi en exclusiva por organizaciones no gubernamentales,[58] y durante 2015-16 se incluyó a muchas de estas organizaciones como operadoras de dicho sistema.[59]



Cuadro ES.1: Solicitudes de asilo en España 2012-17 (fuente: Eurostat –accedido en noviembre 2018– solicitantes de asilo por primera vez: datos anuales desglosados 2012-17)

Aunque el número de solicitudes de asilo disminuyó en varios Estados miembros durante 2016-17, las de España se duplicaron de 2016 (15.775) a 2017 (36.605), con 60.000 llegadas a la costa sur de España esperadas hasta el final de 2018. Como resultado, los objetivos del FAMI han cambiado de una expansión planificada de la capacidad de acogida y apoyo a la integración, a la respuesta actual de emergencia centrada en asegurar una capacidad de acogida adecuada y el acceso al procedimiento de asilo.

La implementación del **Principio de Asociación** en el programa nacional español del FAMI solo se consigue en áreas concretas del programa. La Autoridad Responsable del FAMI en España es el Ministerio de Trabajo, que coordina las tareas de acogida, integración y retorno voluntario del FAMI; el Ministerio del Interior es la Autoridad Delegada del FAMI que coordina actividades de las áreas de su competencia (procedimiento de asilo y retorno forzoso).

Hay dos **Comités de Seguimiento nacionales del FAMI**:

- Uno en el marco del Ministerio de Trabajo, con la participación de autoridades nacionales y representantes del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (entidad jurídica nacional consultativa con miembros de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales, interlocutores sociales y autoridades locales).
- Uno enmarcado en el Ministerio del Interior, con representantes de agencias nacionales como la policía o fuerzas y cuerpos de seguridad fronterizos.

[58] ECRE Asylum Information Database (abril 2016) *Country Report: Spain*, p. 36
[59] ECRE Asylum Information Database (marzo 2018) *Country Report: Spain (2017 update)*, p. 50

La información empleada para la preparación e implementación del programa nacional del FAMI sigue un proceso dual similar, en el que el Foro para Integración Social de los Inmigrantes fue consultado sobre el borrador del programa nacional, en el que los objetivos de integración de ese programa fueron sacados de prioridades nacionales, y desarrollados por las autoridades nacionales en consulta con el Foro como parte de un proceso nacional establecido. No existen mecanismos consultivos similares en las áreas del programa coordinadas por el Ministerio del Interior.

Con relación al Ministerio de Trabajo, el contexto de asilo cambiante en España afectó significativamente la **capacidad nacional para coordinar de forma efectiva el programa nacional del FAMI**. Las organizaciones beneficiarias destacan que el aumento de personal en el Ministerio en 2015 se logró por medio de contrataciones temporales, que legalmente no pueden superar los tres años. Como resultado, se está reemplazando a más de 100 personas trabajadoras de la Autoridad Responsable, con la consecuente pérdida de contactos de trabajo y relaciones con organizaciones de la sociedad civil, y de su extenso conocimiento del programa en general.

El cambio a una única **Convocatoria de Propuestas** (*Calls for Proposals*) anual para cada objetivo del FAMI (de convocatorias para cada tarea en el marco de los anteriores fondos SOLID) ha agilizado significativamente el proceso de aplicación, aunque las organizaciones beneficiarias no consideraron las convocatorias como prueba de que los resultados y lecciones aprendidas de las actividades del FAMI en el año precedente hayan sido incorporados en el desarrollo de las mismas. Las tareas de integración son solo aplicadas durante un periodo de 12 meses; las organizaciones beneficiarias consideran que una **programación plurianual** mejoraría el impacto de actuaciones individuales, permitirían una mayor innovación y reducirían la carga administrativa.

¿Un futuro incierto en la implementación del FAMI?

En enero de 2018, el gobierno catalán ganó un recurso judicial que declaraba la competencia de los 17 gobiernos autonómicos en materia de gestión de servicios y programas para solicitantes de asilo en el área de la salud, educación y actividades sociales. En septiembre de 2018, se rechazó el recurso interpuesto por la ONG ACCEM y el gobierno nacional.

La sentencia significa que los gobiernos autonómicos son ahora responsables de la implementación de una proporción significativa de las actividades enmarcadas en el programa nacional del FAMI. Como los acuerdos de financiación del FAMI para 2019 ya se habían acordado, se espera que se desarrolle en 2020 este nuevo marco de implementación del FAMI.

Sigue siendo incierto cómo se distribuirán los fondos del FAMI entre los distintos gobiernos autonómicos, y cuáles serán las implicaciones de un nuevo nivel institucional en la gestión del Fondo, sobre todo para las ONG que operan el sistema de acogida de asilo nacional.

Las organizaciones beneficiarias consideran que **los requisitos excesivos en materia administrativa y de informe** son el mayor obstáculo para la efectiva implementación del FAMI en España.

Los informes de progreso de las actuaciones del FAMI deben ser enviados cada seis meses, y los informes finales financieros y de actividad en el plazo de un mes una vez terminado el proyecto. Las organizaciones beneficiarias comentan el reto que supone la recopilación de la excesiva documentación requerida para justificar el gasto dentro del plazo de un mes; los informes finales suelen requerir hasta cuatro cajas grandes de documentación. La exigencia a las organizaciones beneficiarias de guardar toda la información durante seis años una vez acabado el proyecto les ha llevado a tener que alquilar espacios para su almacenamiento, cuyo coste no es reembolsado a través del FAMI. Los beneficiarios también destacan su incapacidad para financiar en el marco del FAMI los costes de personal necesarios para completar estas tareas.

Si bien la posibilidad de imputar el 15% de los costes totales de una actuación del FAMI como **costes indirectos** se considera suficiente para financiar los costes generales durante los periodos de implementación del proyecto, no cubre los gastos fuera de este periodo cuando se trabaja en los informes finales, y cuando se están llevando a cabo auditorías y proceso de preguntas a dichos

informes. Además, los costes indirectos no pueden solicitarse como un importe único, sino que deben ser justificados, creando trabajo administrativo adicional con el fin de desglosar los costes individuales de cada organización y de asignarlos a proyectos individuales. Los beneficiarios recomiendan la introducción de **opciones de coste simplificadas** para reducir la excesiva carga administrativa asociada en la actualidad a la implementación de actuaciones del FAMI.

Las organizaciones beneficiarias identifican **impactos positivos en el programa nacional del FAMI** en el área de integración, en el que el FAMI ha ofrecido apoyo a la convivencia en los barrios, a programas escolares interculturales, a la orientación de nacionales de terceros países y de aprendizaje de idioma para los que no existen otras fuentes de financiación. Para el asilo, se considera que el FAMI ha contribuido a mejorar el conocimiento entre agentes públicos a través de la formación e información, a incrementar la calidad del procedimiento de asilo y a aumentar la capacidad del sistema de acogida de asilo.

RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

a. Recomendaciones para la Comisión Europea y, en su caso, para el Parlamento Europeo

Principio de Asociación

Ciclo restante del FAMI

i. Debido a que el Código de Conducta Europeo sobre Asociaciones será de aplicación para los fondos de asilo y migración durante 2021-27, se recomienda implementar sus disposiciones en el FAMI actual, principalmente mediante la consulta a organizaciones representantes de socios del FAMI en el ámbito europeo durante el curso de la evaluación final del FAMI.

Futuro Fondo de Asilo y Migración

ii. Revisar el Código de Conducta Europeo sobre Asociaciones para adaptarlo en su totalidad al Fondo de Asilo y Migración propuesto, y ofrecer una guía adicional y ejemplos de buenas prácticas del actual periodo de implementación para asistir a los Estados miembros en la plena ejecución de sus disposiciones en el nuevo periodo plurianual 2021-27.

b. Recomendaciones para los Estados miembros

Principio de Asociación

Ciclo restante del FAMI

i. Debido a que el Código de Conducta Europeo sobre Asociaciones será de aplicación para los fondos de asilo y migración durante 2021-27, se recomienda implementar sus disposiciones en el FAMI actual, con especial atención a:
    - Composición de las asociaciones.
    - Asegurar la plena participación de las asociaciones nacionales en todos los objetivos abordados por los programas nacionales del FAMI.
    - Cumplir todos los requisitos sobre aprobación de informes y evaluaciones de programas.
    - Cumplir todos los requisitos sobre consultas y operatividad de los Comités de Seguimiento nacionales (con respecto al tipo de información que debe ser ofrecida a sus miembros y a los plazos para emitir respuesta).
    - Asegurar medidas para generar capacitación institucional y técnica de los socios del FAMI.

Gestión y coordinación de programas

Ciclo restante del FAMI y futuro Fondo de Asilo y Refugio

i. Asegurar que las Autoridades Responsables y Delegadas cuenten con un número de personal adecuado y con conocimiento suficiente para completar las tareas de gestión programadas.
ii. Implementar medidas específicas para limitar la rotación del personal en las Autoridades Responsables.
iii. Emplear un enfoque plurianual siempre que sea posible.
iv. Incrementar la transparencia con respecto al apoyo de los fondos de asilo y migración de la UE para acciones implementadas por las agencias y autoridades estatales.

Implementación financiera

Ciclo restante del FAMI y futuro Fondo de Asilo y Refugio

i. Llevar a cabo consultas fructíferas con socios nacionales sobre el uso potencial de opciones de coste simplificado antes de su introducción.
ii. Garantizar que el pago de fondos para acciones en apoyo de los programas nacionales de asilo y migración sea ofrecido a las organizaciones beneficiarias en un plazo máximo de 90 días desde su aprobación.
iii. Ajustar los controles financieros para los fondos nacionales de asilo y migración a aquellos empleados para otros programas financieros implementados en el ámbito nacional.
iv. Considerar pre-financiar el 30-50% del total de los costes del proyecto para acciones apoyadas por los fondos de asilo y migración.

ANEXO A

Lista de indicadores comunes para la medición de los objetivos específicos del FAMI

Reproducción del Anexo IV del *Reglamento (UE) 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el Fondo de Asilo, Migración e Integración*.

a) Reforzar y desarrollar todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior.

i. Número de personas de grupos destinatarios que reciben asistencia a través de proyectos en el ámbito de los sistemas de acogida y asilo que reciban apoyo del Fondo. A efectos de los informes anuales de ejecución a que se refiere el artículo 54 del Reglamento (UE) no 514/2014, el presente indicador se desglosará en subcategorías como las siguientes:
— número de personas de grupos destinatarios que reciben información y asistencia a través de los procedimientos de asilo,
— número de personas de grupos destinatarios que reciben asistencia y representación jurídicas,
— número de personas vulnerables y de menores no acompañados que reciben asistencia específica.
ii. Capacidad (es decir, número de plazas) de las nuevas infraestructuras de alojamiento de acogida establecidas con arreglo a los requisitos comunes sobre condiciones de acogida previstos en el acervo de la Unión, y de las infraestructuras existentes de alojamiento de acogida mejoradas de acuerdo con los mismos requisitos como resultado de los proyectos apoyados por el Fondo, y porcentaje en la capacidad total del alojamiento de acogida.
iii. Número de personas formadas en temas relacionados con el asilo con ayuda del Fondo, y dicho número expresado como porcentaje del número total de miembros del personal formado en dichos temas.
iv. Número de productos de información y misiones de investigación de hechos del país de origen realizados con asistencia del Fondo.
v. Número de proyectos apoyados por el Fondo con vistas al desarrollo, control y evaluación de las políticas de asilo en los Estados miembros.
vi. Número de personas reasentadas con apoyo del Fondo.

b) Apoyar la migración legal hacia los Estados miembros de conformidad con sus necesidades económicas y sociales, tales como las necesidades de sus mercados de trabajo, reduciendo al mismo tiempo el abuso de la migración legal, y fomentar la integración efectiva de los nacionales de terceros países.

i. Número de personas de grupos destinatarios que participaron en medidas previas a la salida con apoyo del Fondo.
ii. Número de personas de grupos destinatarios asistidas por el Fondo mediante medidas de integración en el marco de estrategias nacionales, locales y regionales. A efectos de los informes anuales de ejecución a que se refiere el artículo 54 del Reglamento (UE) no 514/2014, el presente indicador se desglosará en subcategorías como las siguientes:
— número de personas de grupos destinatarios asistidas a través de medidas centradas en la educación y la formación, incluida la formación lingüística y acciones preparatorias para facilitar el acceso al mercado laboral,
— número de personas de grupos destinatarios asistidas a través de la prestación de asesoramiento y asistencia en el ámbito de la vivienda,
— número de personas de grupos destinatarios asistidas a través de la prestación de atención médica y psicológica,
— número de personas de grupos destinatarios asistidas a través de medidas relacionadas con la participación democrática.
iii. Número de marcos/medidas/instrumentos de actuación locales, regionales y nacionales existentes para la integración de nacionales de terceros países y que impliquen a la sociedad civil, a las comunidades migrantes y a cualesquiera otras partes interesadas pertinentes, como resultado

de las medidas apoyadas por el Fondo.
iv. Número de proyectos de cooperación con otros Estados miembros sobre integración de nacionales de terceros países apoyados por el Fondo.
v. Número de proyectos apoyados por el Fondo con vistas al desarrollo, control y evaluación de las políticas de integración en los Estados miembros.

c) Potenciar estrategias de retorno equitativas y eficaces en los Estados miembros que apoyen la lucha contra la migración ilegal, haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno y la readmisión efectiva en los países de origen y de tránsito.

i. Número de personas formadas en asuntos relacionados con el retorno, con apoyo del Fondo.
ii. Número de personas retornadas que recibirán asistencia a la reintegración, antes o después del retorno cofinanciada por el Fondo.
iii. Número de personas retornadas cuyo retorno fue cofinanciado por el Fondo, personas que retornaron voluntariamente y personas que fueron expulsadas.
iv. Número de operaciones de expulsión controladas y cofinanciadas por el Fondo.
v. Número de proyectos apoyados por el Fondo con vistas al desarrollo, control y evaluación de las políticas de retorno en los Estados miembros.

d) Potenciar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en particular hacia los más afectados por los flujos migratorios y de asilo.

i. Número de solicitantes y beneficiarios de protección internacional trasladados de un Estado miembro a otro con ayuda del Fondo.
ii. Número de proyectos de cooperación con otros Estados miembros para el refuerzo de la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros apoyados por el Fondo.

ANEXO B

Lista de resultados comunes y de indicadores de impacto de los informes de evaluación realizados por los Estados miembros y la Comisión

Reproducción del Anexo III del *Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión, de 3 de octubre de 2016, sobre el marco común de seguimiento y evaluación conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.*

1. INDICADORES POR OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

a) Reforzar y fomentar todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior.

i. número de plazas adaptadas a los menores no acompañados financiadas por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (el «Fondo») con respecto al número total de plazas adaptadas a los menores no acompañados;
ii. asuntos pendientes en primera instancia, por duración;
iii. porcentaje de resoluciones definitivas positivas en la fase de recurso;
iv. número de personas incluidas en el sistema de acogida (número al final del período de notificación);
v. número de personas incluidas en el sistema de acogida en comparación con el número de solicitantes de asilo;
vi. número de plazas de alojamiento adaptadas a los menores no acompañados con respecto al número de menores no acompañados;
vii. convergencia de los índices de reconocimiento en primera y última instancia por parte de los Estados miembros de los solicitantes de asilo procedentes de un mismo tercer país.

b) Apoyar la migración legal hacia los Estados miembros de conformidad con sus necesidades económicas y sociales, tales como las necesidades de sus mercados de trabajo, salvaguardando a la vez la integridad de los sistemas de inmigración de los Estados miembros y fomentando la integración efectiva de los nacionales de terceros países.

i. porcentaje de nacionales de terceros países que hayan recibido el estatuto de residente de larga duración con respecto a todos los nacionales de terceros países;
ii. tasa de empleo: diferencia entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos del país de acogida;
iii. tasa de desempleo: diferencia entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos del país de acogida;
iv. tasa de actividad: diferencia entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos del país de acogida;
v. porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación: diferencia entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos del país de acogida;
vi. porcentaje de jóvenes de edad comprendida entre 30 y 34 años con titulaciones de educación superior: diferencia entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos del país de acogida;
vii. porcentaje de la población en riesgo de pobreza o exclusión social: diferencia entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos del país de acogida.

c) Potenciar estrategias de retorno equitativas y eficaces en los Estados miembros que apoyen la lucha contra la migración ilegal, haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno y la readmisión efectiva en los países de origen y de tránsito.

i. número de expulsiones financiadas por el Fondo en comparación con el número total de los retornos a raíz de una orden de abandonar el territorio;
ii. número de personas retornadas en el marco de las operaciones de retorno conjuntas financiadas

por el Fondo con respecto al número total de retornos financiados por el Fondo;
iii. número de personas retornadas que hayan recibido asistencia para la reintegración antes o después del retorno cofinanciada por el Fondo con respecto al número total de retornos financiados por el Fondo;
iv. número de plazas en los centros de internamiento creadas o rehabilitadas con ayuda del Fondo con respecto al número total de plazas en los centros de internamiento;
v. número de retornos a raíz de una orden de abandonar el territorio con respecto al número de nacionales de terceros países a quienes se haya ordenado abandonar el territorio;
vi. decisiones de retorno adoptadas con respecto a los solicitantes de asilo rechazados;
vii. retornos reales de solicitantes de asilo rechazados.

2. INDICADORES DE LA EFICACIA, EL VALOR AÑADIDO Y LA SOSTENIBILIDAD CON ARREGLO AL REGLAMENTO (UE) N.O 514/2014.

d) Para medir y evaluar la eficacia, el valor añadido y la sostenibilidad:

i. número de equivalentes en tiempo completo en la autoridad responsable, la autoridad delegada y la autoridad de auditoría que se ocupen de la aplicación del FAMI y pagados por la asistencia técnica o los presupuestos nacionales con respecto al número de proyectos ejecutados y al importe de los fondos declarados con cargo al ejercicio financiero;
ii. coste de la asistencia técnica, más coste administrativo (indirecto) de los proyectos, con respecto al importe de los fondos declarados con cargo al ejercicio financiero;
iii. índice de absorción del Fondo.

ANEXO C

Lista de preguntas de evaluación de los informes de evaluación realizados por los Estados miembros y la Comisión

Reproducción del Anexo I del *Reglamento Delegado (UE) 2017/207 de la Comisión, de 3 de octubre de 2016, sobre el marco común de seguimiento y evaluación conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis.*

1. EFICACIA (*¿En qué medida ha cumplido el Fondo de Asilo, Migración e Integración («Fondo») los objetivos definidos en el Reglamento (UE) nº 516/2014?*)

a) ¿De qué manera ha contribuido el Fondo al refuerzo y el fomento de todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior?

i. ¿Cuánto se ha avanzado en el refuerzo y el fomento de los procedimientos de asilo y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
ii. ¿Cuánto se ha avanzado en el refuerzo y el fomento de las condiciones de acogida, y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
iii. ¿Cuánto se ha avanzado en la aplicación fructífera del marco jurídico de la Directiva sobre el reconocimiento (y sus modificaciones posteriores), y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
iv. ¿Cuánto se ha avanzado en el refuerzo de la capacidad de los Estados miembros de formular, seguir y evaluar sus políticas y procedimientos en materia de asilo, y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
v. ¿Cuánto se ha avanzado en la creación, el fomento y la aplicación de los programas y estrategias nacionales de reasentamiento y de otros programas de admisión humanitaria, y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?

b) ¿De qué manera ha contribuido el Fondo a apoyar la migración legal hacia los Estados miembros de conformidad con sus necesidades económicas y sociales, tales como las necesidades de sus mercados de trabajo, salvaguardando a la vez la integridad de los sistemas de inmigración de los Estados miembros y fomentando la integración eficaz de los nacionales de terceros países?

i. ¿Cuánto se ha avanzado en el apoyo de la migración legal hacia los Estados miembros de conformidad con sus necesidades económicas y sociales, tales como las necesidades de sus mercados de trabajo, y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
ii. ¿Cuánto se ha avanzado en el fomento de la integración eficaz de los nacionales de terceros países y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
iii. ¿Cuánto se ha avanzado en el apoyo a la cooperación entre los Estados miembros, con vistas a salvaguardar la integridad de los sistemas de inmigración de los Estados miembros, y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
iv. ¿Cuánto se ha avanzado en la capacitación en materia de integración y migración legal dentro de los Estados miembros y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?

c) ¿De qué manera ha contribuido el Fondo a mejorar unas estrategias de retorno equitativas y eficaces en los Estados miembros que contribuyan a la lucha contra la inmigración ilegal, haciendo hincapié en la viabilidad del retorno y en la readmisión efectiva en los países de origen y de tránsito?

i. ¿Cuánto se ha avanzado en el apoyo a las medidas complementarias de los procedimientos de retorno y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
ii. ¿Cuánto se ha avanzado en la aplicación efectiva de las medidas de retorno (voluntario y forzoso) y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?
iii. ¿Cuánto se ha avanzado en el refuerzo de la cooperación práctica entre los Estados miembros o con las autoridades de terceros países en lo que respecta a las medidas de retorno y de qué manera

ha contribuido el Fondo a este avance?
iv. ¿Cuánto se ha avanzado en la capacitación en materia de retorno y de qué manera ha contribuido el Fondo a este avance?

d) ¿De qué manera ha contribuido el Fondo a aumentar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en particular respecto a los más afectados por los flujos de migración y asilo, también mediante la cooperación práctica?

i. ¿De qué manera ha contribuido el Fondo al traslado de solicitantes de asilo [reubicación de conformidad con las Decisiones (UE) 2015/1523 (1) y (UE) 2015/1601 del Consejo (2))]?
ii. ¿De qué manera ha contribuido el Fondo al traslado entre los Estados miembros de beneficiarios de protección internacional?

e) ¿De qué manera ha contribuido el Fondo a apoyar a los Estados miembros en situaciones de emergencia debidamente justificadas que exijan una actuación urgente?

i. ¿Qué tipo de actuaciones de emergencia se han ejecutado?
ii. ¿De qué manera han contribuido las actuaciones de emergencia ejecutadas con cargo al Fondo de Emergencia a hacer frente a las necesidades urgentes de los Estados miembros?
iii. ¿Cuáles han sido los resultados principales de las actuaciones de emergencia?

2. EFICIENCIA (*¿Se han alcanzado los objetivos generales del Fondo a un coste razonable?*)

a) ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos generales del Fondo a un coste razonable desde el punto de vista de los recursos humanos y financieros utilizados?
b) ¿Qué medidas se han aplicado para prevenir, detectar, notificar y controlar los asuntos de fraude y otras irregularidades, y cuáles fueron sus resultados?

3. PERTINENCIA (*¿Han correspondido los objetivos de las intervenciones financiadas con cargo al Fondo a las necesidades reales?*)

a) ¿Han correspondido los objetivos fijados por los Estados miembros en el programa nacional a las necesidades observadas?
b) ¿Se han adecuado los objetivos establecidos en el programa anual de trabajo (actuaciones de la Unión) a las necesidades reales?
c) ¿Se han adecuado los objetivos establecidos en el programa anual de trabajo (ayuda de emergencia) a las necesidades reales?
d) ¿Qué medidas ha aplicado el Estado miembro para hacer frente a la evolución de las necesidades?

4. COHERENCIA (*¿Han sido los objetivos fijados en el programa nacional Fondo coherentes con los establecidos en otros programas financiados por recursos de la UE y aplicados en ámbitos similares? ¿Se ha velado por la coherencia también al aplicar el Fondo?*)

a) ¿Se ha llevado a cabo una evaluación de otras intervenciones con objetivos similares y se ha tenido en cuenta en la fase de programación?
b) ¿Se han establecido mecanismos de coordinación entre el Fondo y otras intervenciones con objetivos similares en el período de ejecución? Las actuaciones realizadas con cargo al Fondo,
c) ¿Han sido coherentes y no contradictorias con otras intervenciones con objetivos similares?

5. COMPLEMENTARIEDAD (*¿Han sido los objetivos establecidos en el programa nacional y las actuaciones ejecutadas correspondientes complementarias de los establecidos en el marco de otras políticas, especialmente las aplicadas por el Estado miembro?*)

a) ¿Se ha llevado a cabo una evaluación de otras intervenciones con objetivos complementarios y se ha tenido en cuenta en la fase de programación? ¿Se han establecido mecanismos de coordinación entre el Fondo y otras intervenciones con objetivos similares a fin de garantizar su complementariedad en el período de ejecución?
b) ¿Se han creado mecanismos dirigidos a prevenir el solapamiento de los instrumentos financieros?

6. VALOR AÑADIDO DE LA UE (*¿Ha aportado algún valor añadido la ayuda de la UE?*)

a) ¿Cuáles son los principales tipos de valor añadido resultante de la ayuda del Fondo (volumen, ámbito, función, proceso, etc.)?
b) ¿Habría llevado a cabo el Estado miembro las actuaciones necesarias para aplicar las políticas de la UE en los ámbitos del Fondo sin la ayuda financiera de este Fondo?
c) ¿Cuáles serían las consecuencias más probables de una interrupción de la ayuda proporcionada por el Fondo?
d) ¿En qué medida las actuaciones subvencionadas por el Fondo se han traducido en ventajas a escala de la Unión?

7. SOSTENIBILIDAD (*¿Es probable que se mantengan los efectos positivos de los proyectos apoyados por el Fondo cuando deje de recibirse la ayuda de este?*)

a) ¿Cuáles han sido las principales medidas adoptadas por el Estado miembro para garantizar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos realizados con la ayuda del Fondo, tanto en la fase de programación como en la de ejecución?
b) ¿Se han instaurado mecanismos para garantizar un control de la sostenibilidad en las fases de programación y ejecución?
c) ¿En qué medida se prevé que los resultados y las ventajas de las actuaciones financiadas por el Fondo permanezcan?

8. SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE LA CARGA ADMINISTRATIVA (*¿Se han simplificado los procedimientos de gestión del Fondo y se han reducido la carga administrativa para sus beneficiarios?*)

a) ¿Han aportado los procedimientos innovadores introducidos por el Fondo (opción de costes simplificados, programación plurianual, normas nacionales de subvencionabilidad, programas nacionales más completos que permitan una mayor flexibilidad) una simplificación para los beneficiarios del Fondo?