COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## sobre la evaluación intermedia del Fondo de Asilo, Migración e Integración y del Fondo de Seguridad Interior

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

# 1 INTRODUCCIÓN

El presente informe presenta los resultados de la evaluación intermedia del Fondo de Asilo, Migración e Integración y del Fondo de Seguridad Interior conforme a lo establecido en el artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014[1].

Además del presente Reglamento, la evaluación abarca:

- el Reglamento específico (UE) n.º 513/2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento para la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis (FSI-P)[2];
- el Reglamento específico (UE) n.º 515/2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de fronteras exteriores y visados (FSI-FV)[3]; y
- el Reglamento específico (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)[4].

En lo sucesivo, el FSI-P, el FSI-FV y el FAMI se denominarán colectivamente «los Fondos».

La evaluación valora los resultados obtenidos por los fondos en función de los criterios de evaluación definidos en las directrices para la mejora de la legislación y de conformidad con el artículo 55 del Reglamento (UE) n.º 514/2014: i) la eficacia, ii) la eficiencia, iii) la coherencia, iv) la pertinencia, v) el valor añadido de la UE, vi) la sostenibilidad y vii) la simplificación y reducción de la carga administrativa. El presente informe se basa en las conclusiones de las tres evaluaciones intermedias de los fondos que acompañan a este informe.

La evaluación abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2017, e informa sobre todos los programas nacionales, las acciones de la Unión y la ayuda de emergencia financiados con cargo a los fondos. Los Estados miembros y los países que participan en los fondos varían en función del fondo de que se trate y de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Participan en el FAMI todos los Estados miembros de la UE a excepción de Dinamarca. Todos los Estados miembros de la UE —con excepción de Irlanda y del Reino Unido— y también Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega, que se han asociado al Fondo debido a que aplican plenamente el acervo de Schengen, participan en el Fondo de Seguridad Interior - Fronteras y Visados (FSI-FV). Por

---

1 Reglamento (UE) n.º 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 (DO L 150 de 20.5.2014).

2 Reglamento (UE) n.º 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo (DO L 150 de 20.5.2014).

3 Reglamento (UE) n.º 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión n.º 574/2007/CE (DO L 150 de 20.5.2014).

4 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 (DO L 150 de 20.5.2014).

último, todos los Estados miembros de la UE excepto Dinamarca y el Reino Unido participan en el Fondo de Seguridad Interior - Policía.

Antes de que existiesen los actuales fondos, la UE proporcionó ayuda financiera en el período de programación 2007-2013 a través del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» (SOLID)[5], con una contribución total de casi 4 000 millones EUR para apoyar el desarrollo de políticas comunes en los ámbitos del asilo, el retorno y la integración, las fronteras exteriores y los visados. Además, la UE prestó apoyo en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, los diferentes tipos de tráfico ilícito y los riesgos en materia de seguridad a través del programa «Seguridad y defensa de las libertades» (casi 800 millones EUR).

El siguiente cuadro ofrece una visión general de los fondos actuales y anteriores y de su evolución:

Cuadro 1: Resumen de los Fondos y programas destinados a asuntos de interior en los períodos 2007-2013 y 2014-2020

| **Programa general** | **Ámbito de actuación** | **Fondo / programa específico presupuesto, participación y objetivos** | |
|---|---|---|---|
| | | **Fondos anteriores (2007-2013)** | **Fondos actuales (2014-2020)** |
| Programa general «Solidaridad y gestión de flujos migratorios»<br><br>*(gestión compartida entre el 93 % y el 96 %; el resto en régimen de gestión directa centralizada)* | Asilo | Fondo Europeo para los Refugiados (FER III)<br>614 millones EUR[6], todos los Estados miembros (Estados miembros) salvo Dinamarca<br><br>▪ Apoyar a los Estados miembros a la hora de recibir refugiados y desplazados y animarlos a hacerlo<br>▪ Medidas de emergencia para hacer frente a la afluencia repentina y masiva de migrantes y solicitantes de asilo | Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)<br>3 137 millones EUR (inicial)<br>Todos los Estados miembros excepto Dinamarca<br><br>▪ Refuerzo y desarrollo de todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<br>▪ Apoyar la migración legal a los Estados miembros y fomentar la integración efectiva de los nacionales de terceros países<br>▪ Reforzar las estrategias de retorno equitativas y eficaces y ayudar en la lucha contra la inmigración ilegal<br>▪ Reforzar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, especialmente respecto de los más afectados por los flujos migratorios |
| | Integración de nacionales de terceros países, migración legal | Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países<br>825 millones EUR, todos los Estados miembros salvo Dinamarca<br><br>▪ Apoyar la integración de los nacionales de terceros países en las sociedades europeas | |
| | Retorno | Fondo Europeo para el Retorno<br>676 millones EUR, todos los Estados miembros salvo Dinamarca<br><br>▪ Mejorar la gestión del retorno<br>▪ Fomentar el desarrollo de la cooperación entre los Estados miembros y los países de retorno | |
| | Gestión integrada de fronteras y visados | Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE)<br>1 820 millones EUR, todos los Estados miembros (incluidos Rumanía, Bulgaria y los Estados asociados a Schengen a partir de 2010) excepto el Reino Unido e Irlanda<br><br>▪ Solidaridad financiera entre los países del espacio Schengen | Fondo de Seguridad Interior (FSI)<br>3 764 millones EUR (inicial)<br><br>FSI-Fronteras y Visados<br>Todos los Estados miembros excepto Irlanda y el Reino Unido, más los Estados asociados de Schengen Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega |

5 COM(2005) 123.

6 Tras la adopción de la EASO; tiene en cuenta la Decisión n.º 458/2010/UE por la que se modifica el acto de base del FER.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | ▪ Gestionar los controles eficientes y los flujos en las fronteras exteriores<br>▪ Mejorar la gestión de las autoridades consulares | ▪ Garantizar un alto nivel de seguridad en la UE y facilitar los viajes legítimos<br>▪ Visados y apoyo a la gestión integrada de las fronteras<br><br>Policía FSI<br>Todos los Estados miembros excepto Dinamarca y el Reino Unido<br><br>▪ Garantizar un alto nivel de seguridad en la UE, luchar contra la delincuencia, gestionar los riesgos y las crisis |
| Programa general «Seguridad y defensa de las libertades» *(gestión directa centralizada)* | Prevención y lucha contra la delincuencia organizada | Programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia organizada» (ISEC)<br>600 millones EUR, todos los Estados miembros<br><br>▪ Prevención de la delincuencia, aplicación de la ley, protección y apoyo a testigos y protección de las víctimas | |
| | Lucha contra el terrorismo y otros riesgos relacionados con la seguridad | Programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad» (CIPS)<br>140 millones EUR, todos los Estados miembros<br><br>▪ Protección de ciudadanos e infraestructuras críticas frente a los atentados terroristas y otros incidentes de seguridad | |

## 2 LOS FONDOS Y SU ESTADO DE EJECUCIÓN

Los fondos se ejecutan mediante gestión compartida, directa e indirecta: mediante gestión compartida por los Estados miembros; directamente por la Comisión en régimen de gestión directa; o indirectamente, confiando una parte de la tarea de ejecución del presupuesto a un tercero (gestión indirecta). Los programas nacionales plurianuales para el FAMI y el FSI fueron elaborados mediante un diálogo político al comienzo del período de programación y aprobados por una decisión de la Comisión. Los programas nacionales son modificados regularmente por los Estados miembros y se aprueban mediante una decisión de la Comisión. Para la gestión directa e indirecta, la Comisión adopta programas de trabajo anuales para la ejecución del presupuesto.

### 2.1 FAMI

El FAMI fue concebido para promover la gestión eficiente de los flujos migratorios y la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de un planteamiento común de la UE en materia de asilo y migración. Durante el período de ejecución considerado, las condiciones de la migración han cambiado drásticamente debido al súbito e inesperado incremento de la presión migratoria sobre las fronteras exteriores del sur y el sudeste de la UE.

El objetivo general del FAMI se logrará: i) reforzando y desarrollando el Sistema Europeo Común de Asilo, garantizando que la legislación de la UE en este ámbito se aplique de manera eficiente y uniforme; ii) apoyando la migración legal hacia los Estados miembros de la UE en consonancia con las necesidades del mercado laboral y promoviendo la integración efectiva de los nacionales de terceros países; iii) reforzando las estrategias de retorno justas y eficaces, lo cual contribuye a luchar contra la migración irregular y a hacer hincapié en la sostenibilidad y la eficacia del proceso de retorno; y iv) garantizando que los Estados miembros de la UE más afectados por los flujos de migración y asilo puedan contar con la solidaridad de otros Estados de la Unión.

***Situación de la ejecución***

Según las estimaciones iniciales, el total de los recursos para la aplicación del FAMI durante el periodo 2014-2020 ascendía a 3 137 millones EUR. En respuesta a las necesidades imprevistas generadas por la crisis migratoria de 2015 y 2016, este presupuesto se incrementó sustancialmente hasta alcanzar los 6 888 millones EUR de compromisos programados para apoyar la reubicación, el reasentamiento, la integración y el retorno, y para preparar la aplicación de la revisión del Reglamento de Dublín. Estos importes se canalizaron a través de los programas nacionales, las acciones de la Unión y la ayuda de emergencia.

Como consecuencia de ello, el FAMI cuenta actualmente con los recursos que figuran a continuación:

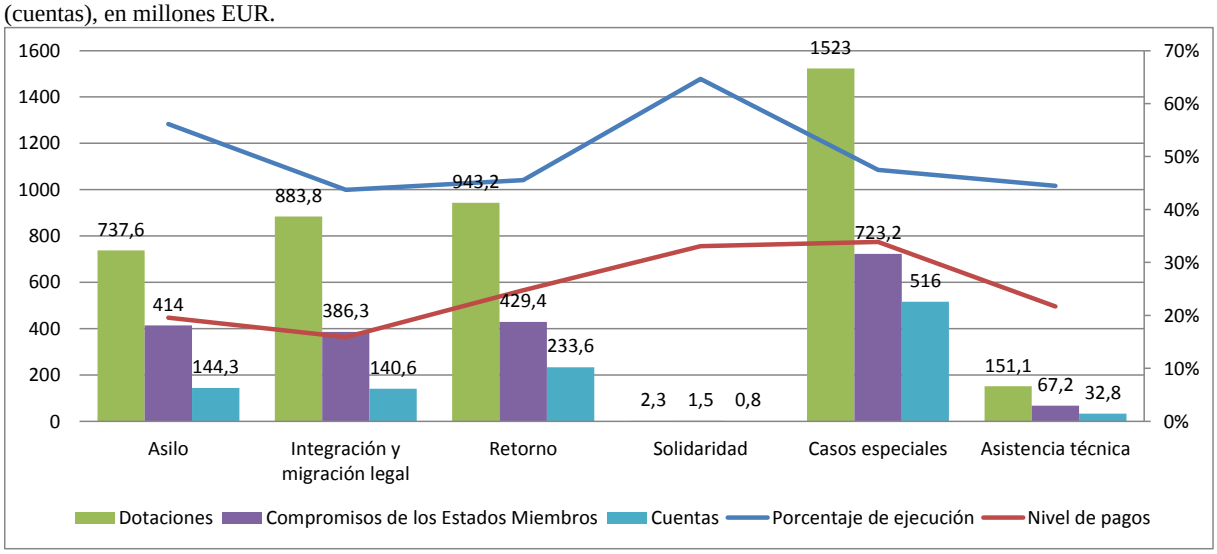
- 5 391 millones EUR, es decir, un 78 %, programados para los programas nacionales;
- 462 millones EUR, un 7 %, para las acciones de la Unión distintas de la ayuda de emergencia;
- 1 029 millones EUR, un 15 %, para ayuda de emergencia.

En el marco de la gestión compartida, los Estados miembros han asignado un 17 % (738 millones EUR) al objetivo de asilo, un 21 % (884 millones EUR) al objetivo de integración y migración legal, un 22 % (943 millones EUR) a las medidas de retorno, un 0,1 % (2,3 millones EUR) al objetivo de solidaridad, un 36 % (1 523 millones EUR) para el reasentamiento y el realojamiento, y un 4 % (151 millones EUR) a la asistencia técnica. Estas dotaciones (4 241 millones EUR) todavía no tienen en cuenta los recursos ligados a la revisión del Reglamento de Dublín, que están aún por comprometer.

Según las cuentas anuales de 2017 presentadas por los Estados miembros a mediados de febrero de 2018, el nivel global de los pagos es del 25 % (1 068 millones EUR) de las dotaciones globales, mientras que el porcentaje de ejecución[7] asciende al 48 % (2 022 millones EUR).

[7] El porcentaje de ejecución describe los progresos realizados por los Estados miembros en la puesta en marcha de acciones y proyectos específicos para ejecutar sus programas nacionales sobre el terreno (compromisos vinculados a un contrato). No obstante, el porcentaje de ejecución no indica el nivel de realización de las acciones y los proyectos iniciados. Además, dado que los Estados miembros tienen libertad para elegir el momento de presentación de solicitudes de pago (cuentas), el nivel de pagos no refleja los progresos realizados por los programas sobre el terreno.

Gráfico 1: Porcentaje de ejecución y nivel de los pagos por objetivo específico y sobre la base de las dotaciones globales para los programas nacionales, los compromisos de los Estados miembros y los gastos declarados por los Estados miembros (cuentas), en millones EUR.




Al acabar 2017, se habían asignado 462 millones EUR mediante gestión directa e indirecta para las acciones de la Unión y las actividades de la Red Europea de Migración correspondientes a todo el período de programación 2014-2020. El 24 % de esa cantidad se asignó a proyectos relativos a los objetivos específicos de la política de asilo y solidaridad, mientras que el 76 % restante se asignó a proyectos vinculados a los objetivos específicos de la migración legal, la integración y el retorno.

## 2.2 FSI-FV

Los objetivos del FSI-FV son garantizar un alto nivel de seguridad en la UE y facilitar los viajes legítimos, y pretende alcanzar estos dos objetivos a través de i) un control uniforme y de alto nivel de las fronteras exteriores y ii) la tramitación eficaz de los visados Schengen.

Desde 2009, las solicitudes de visados de la UE han aumentado en un 50 %, al tiempo que se incrementaban sus costes de tramitación. La política común de visados de la UE también se ha visto afectada por la crisis migratoria, que ha resultado en una mayor presión sobre el personal consular en todo el mundo y en la creciente necesidad de cooperación en materia de migración ilegal y de retorno. La aplicación de normas comunes en materia de visados se ha convertido en algo esencial, ya que los titulares de un visado o de un permiso de residencia en el espacio Schengen pueden circular libremente de un Estado miembro a otro. Así, todos los Estados miembros comparten un interés común en garantizar que la política de visados se aplique de forma segura y eficaz. Por lo tanto, el FSI-FV apoya, a través de este objetivo específico, el desarrollo de las capacidades de los Estados miembros con el fin de aplicar adecuadamente la política común de visados.

Un control eficaz de las fronteras es fundamental para garantizar la libre circulación de los ciudadanos de la UE y de los nacionales de terceros países como, por ejemplo, empresarios, turistas u otras personas que se encuentren legalmente en el territorio de la UE, así como para garantizar la seguridad interior. Los Estados miembros periféricos controlan una parte muy importante de las fronteras exteriores de la UE, y sus responsabilidades en materia de control de fronteras se han vuelto abrumadoras. A este respecto, el FSI-FV apoya, mediante el

cumplimiento de este objetivo específico, una mayor armonización de la gestión de las fronteras, así como el intercambio de información entre los Estados miembros y entre estos y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Además, el FSI-FV contribuyó a aumentar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, en especial a través de la cofinanciación de los equipos que han de ponerse a disposición de Frontex para sus operaciones, pero también a través de la introducción de barreras automatizadas de control fronterizo y del continuo desarrollo de EUROSUR.

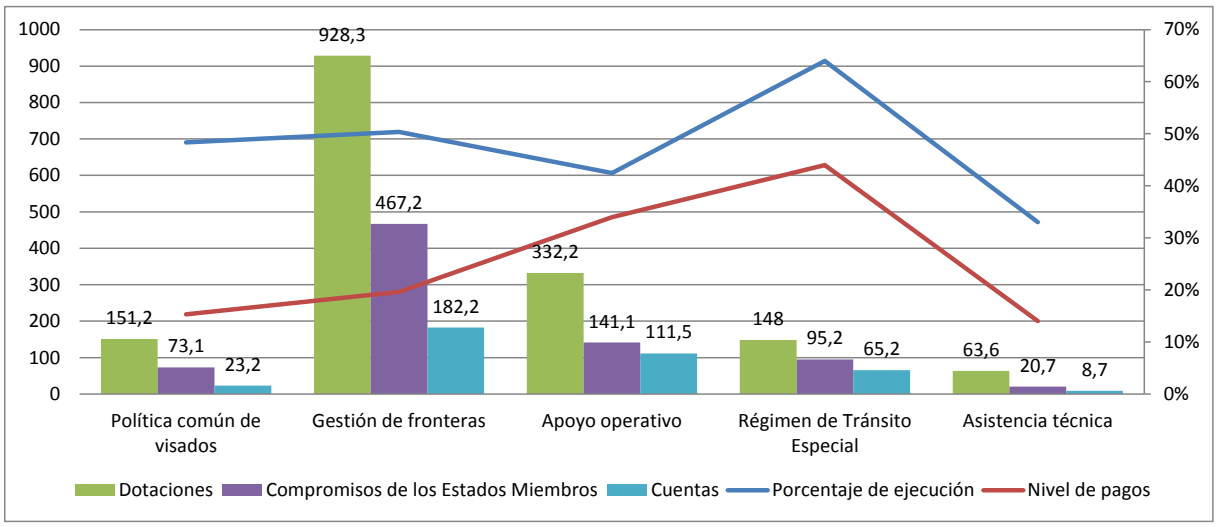
***Situación de la ejecución***

Inicialmente, se estimó que el total de los recursos para la ejecución del FSI-FV durante el período 2014-2020 ascendería a 2 760 millones EUR. Más tarde, este importe fue objeto de reprogramación, reduciéndose a 2 610 millones EUR a fin de tener en cuenta el incremento en la asignación destinada a ayuda de emergencia y al equipo para Frontex (véase más abajo), y la transferencia a eu-LISA de una parte de los fondos asignados a los sistemas informáticos de apoyo a la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores (por ejemplo, el Sistema de Entradas y Salidas o el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes, SEIAV). En torno al 65 % del total (1 600 millones EUR) está asignado a los programas nacionales. Sin embargo, el importe para el Régimen de Tránsito Especial en favor de Lituania se mantiene inalterado. En respuesta a las necesidades imprevistas ocasionadas por la crisis migratoria, el importe asignado para la ayuda de emergencia se incrementó de manera importante, pasando del 1,3 % inicial al 14,8 % del total del Fondo. Por otra parte, las acciones de la Unión han disminuido en una cuarta parte para facilitar el aumento de los fondos de ayuda de emergencia. Los Estados miembros han recibido un importe adicional de 192 millones EUR para la adquisición del equipo necesario para las operaciones conjuntas de Frontex.

Los Estados miembros han asignado un 9 % (151 millones EUR) al objetivo de la política común de visados, un 57 % (928 millones EUR) al objetivo de la gestión de fronteras, un 21 % (333 millones EUR) al apoyo operativo, un 9 % (148 millones EUR) al Régimen de Tránsito Especial, y un 4 % (64 millones EUR) a la asistencia técnica (gráfico 2).

Según las cuentas anuales de 2017 presentadas por los Estados miembros a mediados de febrero de 2018, el nivel global de los pagos es del 24 % (391 millones EUR) de las dotaciones globales, mientras que el porcentaje de ejecución asciende al 49 % (797 millones EUR).

Gráfico 2: Porcentaje de ejecución y nivel de los pagos por objetivo específico y sobre la base de las dotaciones globales para los programas nacionales, los compromisos de los Estados miembros y los gastos declarados por los Estados miembros (cuentas), en millones EUR.




Por lo que se refiere a la gestión directa, a 30 de junio de 2017 se habían financiado un total de 123 acciones (46 de ayuda de emergencia y 77 acciones de la Unión) por un importe total de 383 millones EUR en los programas de trabajo anuales correspondientes al período 2014-2017. Han hecho uso de los fondos de ayuda de emergencia siete Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Francia, Croacia, Hungría, Italia y Eslovenia), una agencia de la UE (Oficina Europea de Apoyo al Asilo) y una organización internacional (ACNUR). Las acciones de la Unión se han realizado mediante subvenciones (un total de siete en el ámbito de los visados y las fronteras) y la adjudicación de contratos públicos (setenta en total, de los cuales más de la mitad fueron evaluaciones de Schengen).

En el período 2014-2017, la Comisión delegó las tareas de ejecución presupuestaria a tres entidades: eu-LISA para la fase de pruebas del Proyecto Piloto sobre Fronteras Inteligentes; el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias por lo que respecta al Instrumento de la Asociación de Movilidad; y el ACNUR en el caso de «Apoyo a Grecia para el desarrollo del plan de reubicación / puntos críticos, así como para el desarrollo de las capacidades de acogida de solicitantes de asilo».

## 2.3 FSI-P

El FSI-P aspira a garantizar un alto nivel de seguridad en la UE mediante el apoyo a la lucha contra la delincuencia y la gestión eficaz de los riesgos y las crisis. El Fondo tiene dos objetivos específicos: i) prevención de la delincuencia y ii) gestión de los riesgos y las crisis.

A través del objetivo de prevención de la delincuencia, el FSI-P está apoyando la lucha contra todas las formas de delincuencia, incluidos el terrorismo y la delincuencia organizada, y contribuyendo a aumentar la coordinación y la cooperación entre las diversas autoridades con funciones coercitivas a nivel nacional y de la UE, así como con Europol y otras organizaciones internacionales.

A través del objetivo de gestión de los riesgos y las crisis, el FSI-P garantiza el refuerzo, la mejora y la eficiencia de las capacidades de todos los Estados miembros, a fin de gestionar

eficazmente los riesgos relacionados con la seguridad. Además, este objetivo se centra en la necesidad de preparar las infraestructuras y el personal esenciales en caso de cualquier tipo de ataque, en especial de atentados terroristas. Se han registrado también considerables avances en la puesta en funcionamiento de los sistemas que permitirán aplicar la Decisión del Consejo de Prüm sobre el intercambio automatizado de datos, la Directiva relativa al registro de nombres de pasajeros, la recogida y el intercambio de datos biométricos y la interconexión con los sistemas de las agencias dedicadas a la justicia y los asuntos de interior, como Europol.

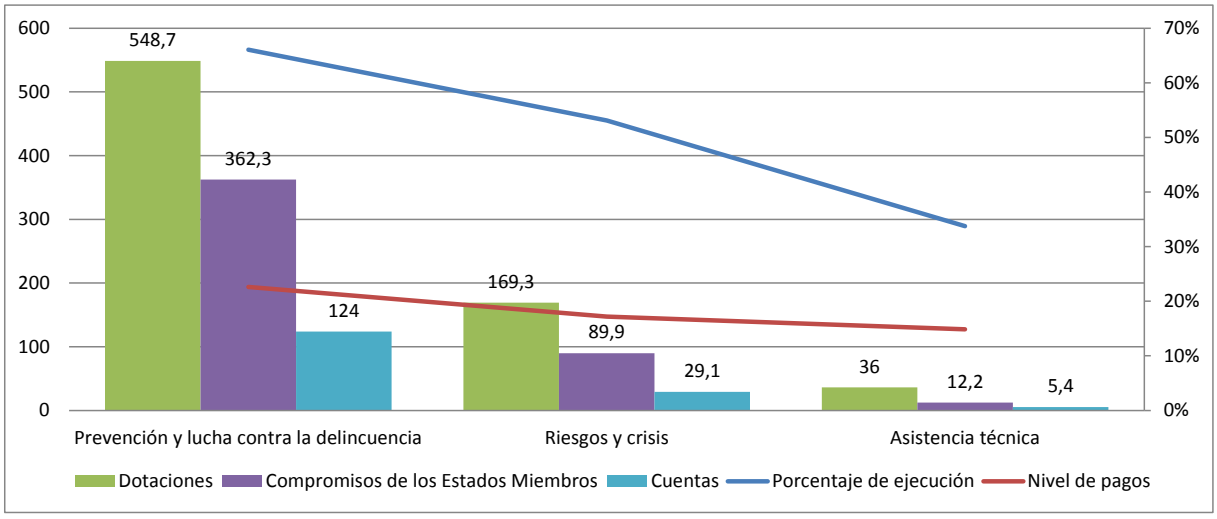
***Situación de la ejecución***

Inicialmente, se estimó que el total de los recursos para la ejecución del FSI-P durante el período 2014-2020 ascendería a 1 004 millones EUR. En respuesta a las amenazas de seguridad imprevistas de los últimos años, el presupuesto se incrementó mediante un complemento de 70 millones EUR para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de la Directiva relativa al registro de nombres de pasajeros y mediante otro incremento de 22 millones EUR para el desarrollo de herramientas de intercambio de información e interoperabilidad.

En el marco de la gestión compartida, los Estados miembros han asignado un 73 % (549 millones EUR) al objetivo de la prevención de la delincuencia y un 22 % (169 millones EUR) al objetivo de gestión de crisis y riesgos, mientras que el 5 % restante (36 millones EUR) se destinó a la asistencia técnica.

Además, según las cuentas anuales de 2017 presentadas por los Estados miembros a mediados de febrero de 2018, el nivel global de los pagos es del 21 % (158 millones EUR) de las dotaciones globales, mientras que el porcentaje de ejecución alcanza el 62 % (464 millones EUR).

Gráfico 3: Porcentaje de ejecución y nivel de los pagos por objetivo específico y sobre la base de las dotaciones globales para los programas nacionales, los compromisos de los Estados miembros y los gastos declarados por los Estados miembros (cuentas), en millones EUR.



Por lo que se refiere a la gestión directa, se asignó un importe total de 122,5 millones EUR a acciones de la Unión y de 6,5 millones EUR para ayuda de emergencia en los programas de trabajo anuales del periodo 2014-2016[8]. Por otra parte, 118,5 millones EUR de ese importe total combinado (129 millones EUR) se ejecutaron en régimen de gestión directa, mientras que 10,5 millones EUR se ejecutaron mediante gestión indirecta. En los tres primeros años se publicaron nueve convocatorias de propuestas y se concedieron nueve subvenciones directas por un total de 12,6 millones EUR. La ayuda de emergencia se concedió en 2016 y 2017 a cinco proyectos, dos de ellos en Bélgica, uno en Francia, y dos de Europol.

# 3 EVALUACIONES INTERMEDIAS

## 3.1 Limitaciones

La evaluación se está llevando a cabo tan solo tres años después de que empezasen los fondos y únicamente dos años después de que comenzase su ejecución efectiva debido al retraso en la adopción de los actos jurídicos. La mayoría de los proyectos, que son principalmente plurianuales, se encuentran aún en curso, lo que hace muy difícil su evaluación. Por consiguiente, la evaluación intermedia no puede dar una imagen completa de sus resultados y repercusiones o extraer conclusiones definitivas.

Otra limitación estriba en la falta de criterios de referencia para comparar el rendimiento, principalmente porque el FAMI y el FSI son los primeros programas en materia de asuntos de interior en contar con un marco común de seguimiento y evaluación[9] y un conjunto de indicadores (comunes, de resultados y de impacto). En general, la calidad de los datos y la calidad de los informes de ejecución anuales de los Estados miembros también han dejado que desear, en parte debido a que el marco común de seguimiento y evaluación, con sus indicadores y toda la orientación sobre la evaluación, no estuvo disponible hasta una fase posterior del proceso (a principios de 2017).

## 3.2 Evaluación del FAMI

En términos de **eficacia**, el FAMI ha desempeñado un papel importante a la hora de mejorar los sistemas de asilo y de reforzar la capacidad de acogida de los Estados miembros. La crisis migratoria ha llevado a los Estados miembros y a la Comisión a dar prioridad a las inversiones en el ámbito del asilo, especialmente con el fin de mejorar la infraestructura y los servicios de alojamiento para dar cabida a la gran afluencia de refugiados y solicitantes de asilo. Por ejemplo, entre 2013 y 2017, el número de personas en los grupos destinatarios a los que se proporcionó ayuda del Fondo aumentó de 18 944 a 184 122. Además, el número de personas formadas con cargo al Fondo ha aumentado desde menos de 1 000 en 2015 a 7 031 en 2017.

---

8 El programa de trabajo anual de 2017 se aprobó en septiembre de 2017 y, por lo tanto, está fuera del período de evaluación.

9 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.º 514/2014, 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 (DO L 33 de 8.2.2017).

El Fondo también ha logrado progresos significativos con respecto a los más vulnerables, incluidos los menores no acompañados (el número de plazas adaptadas para este grupo pasó de unas escasas 183 en 2014 a 17 070 en 2017) y los refugiados y solicitantes de asilo procedentes de regiones como el norte y el Cuerno de África, gracias a una mejor preparación de la dimensión exterior (dieciséis acciones en diversos países recibieron 30 millones EUR a través de dos programas regionales de desarrollo y protección). Sin embargo, los indicios de la existencia de una mayor capacidad para desarrollar, supervisar y evaluar de los sistemas de asilo son limitados. Si bien el programa de reasentamiento de la UE ha venido realizando grandes progresos hasta la fecha, la contribución del Fondo a la creación, el desarrollo y la aplicación de los programas de reasentamiento nacionales ha sido limitada. Al acabar 2017, casi 26 000 personas habían sido reasentadas en virtud del programa de reasentamiento de la UE y de la Declaración UE-Turquía sobre admisión legal (de un total de 74 000). En la actualidad, el 81 % de los 27 Estados miembros que hicieron uso del FAMI están aplicando el reasentamiento, mientras que en el periodo de financiación anterior tan solo lo hacía el 15 %.

El FAMI ha conseguido progresos significativos en materia de integración. Se ha concedido prioridad principalmente a las medidas de integración a corto plazo (cursos introductorios de orientación cívica, idiomas, etc.) con respecto a las medidas a largo plazo (programas de educación, formación, etc.). Por ejemplo, 1 432 612 nacionales de terceros países han recibido hasta la fecha ayuda a la integración a través del Fondo, mientras que la proporción de aquellos que han recibido el estatuto de residente de larga duración también se incrementó del 30 % en 2013 al 44 % en 2016. Por lo que respecta al objetivo en materia de migración legal, los progresos realizados hasta la fecha han sido limitados, probablemente debido a los factores contextuales.

La necesidad de estrategias de retorno justas, sostenibles y eficaces ha sido un objetivo de importancia creciente en la mayoría de los Estados miembros, y tanto los retornos voluntarios como los forzosos apoyados por el Fondo han aumentado a un ritmo constante. El número de repatriados cuyo retorno fue cofinanciado por el Fondo pasó de 5 904 en 2014 a 39 888 en 2015, disminuyendo a 36 735 en 2017; el número de personas que retornaron voluntariamente con la ayuda del Fondo se multiplicó por diez, y el número de expulsiones cofinanciadas por el Fondo pasó de un mínimo de 10 en 2013 a un máximo de 6 065 en 2016.

El refuerzo de la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros se logró principalmente gracias a la ayuda de emergencia, los mecanismos de reubicación, y los programas de reasentamiento de la UE.

La ayuda de emergencia del FAMI ha sido un instrumento esencial a la hora de apoyar a los Estados miembros durante la crisis migratoria de 2015 y el periodo subsiguiente. Ha demostrado ser una poderosa herramienta para fortalecer la solidaridad y ha facilitado una respuesta más rápida y específica a la crisis.

Por lo que respecta a la **pertinencia**, en las evaluaciones del programa SOLID se ha llegado a la conclusión de que es menester avanzar más a la hora de armonizar las prioridades y las necesidades, especialmente en el ámbito del asilo. El FAMI ha corregido esta deficiencia y ha demostrado ser lo suficientemente flexible, amplio y transversal al dar respuesta a las distintas necesidades, y la mayoría de los programas nacionales aún se ajustan a las necesidades de los Estados miembros. No obstante, durante el periodo de ejecución los Estados miembros han tenido que hacer frente a necesidades diversas y cambiantes que, posiblemente, exijan la adaptación de los regímenes de asignación en el transcurso del periodo de ejecución. Esto

podría lograrse, por ejemplo, mediante la adaptación de la clave de reparto y una revisión intermedia más sólida.

Se han tomado medidas durante las fases de concepción, planificación y programación del Fondo con el fin de garantizar la **coherencia** y la complementariedad con otros instrumentos financieros de la UE y con las estrategias políticas pertinentes clave de la UE. Durante la fase de ejecución, los servicios de la Comisión han colaborado activamente entre ellos y con los Estados miembros, sobre todo en contextos *ad hoc*, a fin de garantizar que los fondos de la UE con objetivos similares se utilizasen de manera coordinada. A nivel nacional, la gran mayoría de los Estados miembros aseguraron la coherencia y la complementariedad mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación, principalmente comités de seguimiento en los que participaban las diferentes autoridades implicadas en la ejecución del Fondo.

No obstante, parece existir margen para una mejor comunicación en relación con la coherencia interna (entre los instrumentos del FAMI), ya que los beneficiarios no son muy conscientes de las acciones de la Unión y de ayuda de emergencia. De todas formas, existen pocos indicios de falta de coherencia, solapamientos y duplicaciones, tanto a nivel interno como externo.

En términos globales, el FAMI ha generado un importante **valor añadido de la UE**, a pesar del tamaño relativamente reducido de los fondos en comparación con los importantes desafíos que planteó la crisis que tuvo lugar durante este período. El principal beneficio a nivel de la UE deriva de la dimensión transnacional de determinadas acciones (las acciones específicas, las acciones de la Unión y la Red Europea de Migración), y del reparto de cargas a escala de la UE, con el apoyo, en particular, de la ayuda de emergencia y del mecanismo de reubicación en el marco de los programas nacionales, los cuales constituyen una prueba sólida de que el principio de solidaridad se ha aplicado.

El FAMI aportó un considerable valor añadido de la UE en la medida en que: i) garantizó la gestión eficaz y eficiente de los flujos migratorios a escala de la UE (efectos sobre el volumen); ii) optimizó los procedimientos relacionados con la gestión de la migración e incrementó los conocimientos especializados y la capacidad (efectos sobre el proceso); iii) permitió a los Estados miembros llegar a un mayor número de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y nacionales de terceros países (efectos sobre el alcance); iv) introdujo innovaciones que se crearon a nivel nacional y europeo (efectos sobre la función), aunque en menor medida.

La ausencia de financiación procedente del FAMI habría resultado perjudicial para la calidad de la respuesta de la UE a la crisis migratoria y para la capacidad de los Estados miembros a la hora de cooperar y aplicar soluciones. Es probable que una interrupción de la ayuda hubiese ocasionado i) una reducción del alcance y la calidad de las acciones llevadas a cabo, ii) retrasos en la ejecución o, iii) incluso, una interrupción de las acciones, en particular en la aplicación de los principios de solidaridad y confianza mutua.

El FAMI ha garantizado la **sostenibilidad** a través de mecanismos de control establecidos en las fases de programación y ejecución en la mayor parte de los instrumentos, aunque esto se garantizó en menor medida mediante la ayuda de emergencia debido a la naturaleza de las acciones. Existe margen de mejora para tener en cuenta los criterios de sostenibilidad a la hora de diseñar las intervenciones del FAMI, pero también para extraer lecciones de forma sistemática y transformarlas en legislación, prácticas y procedimientos nacionales, de modo que se evite la financiación recurrente de los mismos productos (menos innovadores).

Es probable que la sostenibilidad de los efectos de las acciones varíe en función de los ámbitos de interés (los resultados en materia de integración y asilo tienen más posibilidades de ser duraderos si abordan las necesidades a largo plazo, mientras que los resultados en materia de retorno son más sostenibles si se basan en regímenes de retorno voluntario y se ven apoyados por esfuerzos para la reintegración).

### 3.3 Evaluación del FSI-FV

En lo que respecta a la **eficacia**, se considera que el FSI-FV es eficaz en los ámbitos tanto de la política común de visados como de la gestión integrada de las fronteras. Este Fondo ha contribuido a i) facilitar los viajes legítimos mediante el refuerzo de las capacidades nacionales de los Estados miembros a través de la cofinanciación de la adquisición por parte de estos del equipo necesario para comprobar la autenticidad de los documentos utilizados para las solicitudes de visados, el desarrollo de sistemas de información para la coordinación de las solicitudes de visado, y ii) la adquisición de equipos de seguridad para las oficinas consulares en terceros países. A pesar de la recomendación que figura en la evaluación *ex post* del Fondo para las Fronteras Exteriores de incrementar la tasa de cofinanciación, la contribución del Fondo a la cooperación consular fue limitada en muchos Estados miembros debido a los retrasos en el inicio de la ejecución. El desarrollo de una política común de visados también se financió a través de la creación y el uso de sistemas informáticos, prestándose una especial atención al Sistema nacional de Información de Visados (VIS).

El Fondo contribuyó a la eficacia de los controles en las fronteras exteriores apoyando medidas centradas en la compra, la modernización, la mejora y la renovación de los equipos de control y vigilancia de las fronteras (como, por ejemplo, los dispositivos de control de documentos o los equipos de comunicación). La cuestión de la capacidad de gestión de las fronteras se abordó mediante la introducción de barreras automatizadas de control fronterizo que agilizan los controles en los pasos fronterizos y están conectadas a sistemas informáticos nacionales e internacionales, haciendo que el intercambio de información sea más eficaz. El desarrollo del VIS ha supuesto una contribución clave para lograr una política común de visados. También se ha apoyado la armonización en las prácticas de expedición de visados a través de la formación, al proporcionarse al personal consular información técnica y actualizada sobre las cuestiones relacionadas con los visados y los sistemas conexos.

El Fondo ha apoyado la puesta en práctica de la gestión integrada de las fronteras, según lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2 *ter*, del Reglamento FSI-FV, de una forma eficaz, a pesar de la crisis migratoria y de seguridad. Hasta la fecha, se han dedicado unos 200 millones EUR a acciones específicas de apoyo a la adquisición de equipo para la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas por parte de catorce Estados miembros, que será utilizado en las operaciones conjuntas coordinadas por esta Agencia. Ello ha aumentado la solidaridad entre los Estados miembros y ha contribuido al desarrollo de EUROSUR y de los sistemas informáticos de gestión de fronteras.

El Fondo ha facilitado la cooperación entre los Estados miembros y entre estos y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, que se ha manifestado, entre otras cosas, en la adquisición de equipo para su utilización en las operaciones de la Agencia.

Por lo que respecta a la gestión directa, es muy difícil extraer conclusiones sobre la eficacia de las subvenciones para acciones concedidas en el marco de las acciones de la Unión o de la ayuda de emergencia, dado que, en el período cubierto por la evaluación intermedia, se han

completado muy pocas acciones. La ayuda de emergencia se ha utilizado en siete Estados miembros, principalmente en Grecia, Italia y Bulgaria, y ha desempeñado un papel importante a la hora de dar respuesta a las necesidades urgentes al inicio del período y de colmar el déficit de financiación mientras se esperaba la adopción de los programas nacionales (por ejemplo, en el caso de un Estado miembro, el importe de la ayuda de emergencia en los años 2014-2017 fue tres veces superior a la dotación con cargo al programa nacional para todo el período 2014-2020).

La razón de ser y los objetivos originales del Fondo mantienen su **pertinencia** tras la crisis migratoria. Se han puesto en marcha mecanismos apropiados para hacer frente a las necesidades cambiantes, tanto durante la fase de programación como durante la de ejecución. La flexibilidad que ofrece el FSI-FV, consistente en la transferencia de fondos entre diferentes objetivos, ha contribuido a hacer frente a estas necesidades cambiantes. No obstante, los Estados miembros necesitarían una flexibilidad aún mayor, algo que podría lograrse dejando de imponer asignaciones mínimas de fondos a los objetivos y reduciendo el número de objetivos nacionales.

Se considera que el FSI-FV guarda la **coherencia** con otras intervenciones nacionales y de la UE. La coherencia y la complementariedad con otros instrumentos de financiación de la UE se garantizaron a través de mecanismos de coordinación en la fase de programación, que se empezaron a aplicar más tarde en la fase de ejecución. La mayoría de los Estados miembros adoptaron diferentes mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia con intervenciones similares realizadas con cargo a otros fondos de la UE. No se ha encontrado solapamiento alguno entre el FSI-FV y las intervenciones nacionales en el ámbito de los visados y las fronteras. La coherencia en la ejecución con otros programas de la UE es susceptible de mejora. Dado que el programa de la UE Aduana 2020 y el FSI-FV comparten objetivos comunes tanto en cuestiones de seguridad como de formación, se han detectado posibles ámbitos de sinergias. Sin embargo, la coordinación entre ambas iniciativas podría mejorarse.

El Fondo garantizó el **valor añadido de la UE** mediante inversiones innovadoras en infraestructuras y equipos. Apoyó la cooperación entre los Estados miembros. Las actividades de formación posibilitadas por el Fondo han contribuido a la armonización de las prácticas entre los Estados miembros. Habría cabido esperar un mayor valor añadido de la UE en los ámbitos de la cooperación consular, la cooperación con terceros países y los sistemas informáticos.

Dado que los sistemas informáticos de gran magnitud requieren enormes inversiones, es probable que, sin una intervención de la UE, los sistemas informáticos nacionales hubiesen seguido siendo diferentes, lo cual habría incidido en la capacidad de la UE para alcanzar los objetivos generales de su política de fronteras y visados. En el ámbito de los visados, la utilización de nuevas tecnologías aportó valor en términos de eficiencia en la tramitación de visados, mejorando el intercambio de datos y de información tanto dentro de los Estados miembros como entre estos. En el ámbito de las fronteras, el valor añadido de la UE se tradujo en el desarrollo de tecnologías modernas interoperables, que mejoraron la eficiencia y la rapidez del Sistema de Información de Schengen y del Sistema de Información de Visados. Esto fortaleció la interconexión con los socios de Schengen, lo que contribuyó a reforzar los controles y la vigilancia fronterizos. Por lo tanto, se considera necesario invertir en la mejora de la interoperabilidad de los sistemas informáticos.

La **sostenibilidad** de las acciones financiadas por el FSI-FV depende de la continuidad de la financiación de la UE, ya que la financiación nacional parece insuficiente para garantizar el mismo nivel de inversiones. En particular, las inversiones en infraestructuras, instalaciones y sistemas informáticos gozan de una sostenibilidad relativamente elevada, ya que, por lo general, sus costes de mantenimiento son reducidos en comparación con las inversiones iniciales. Las actividades de formación desempeñan también un papel importante a la hora de garantizar la sostenibilidad de las acciones a largo plazo.

### 3.4 Evaluación del FSI-P

Conviene señalar que el FSI-P es el primer programa de financiación de la UE en abordar la cooperación policial, la lucha contra la delincuencia organizada grave y el terrorismo, y la gestión de los riesgos y las crisis que se ejecuta también en régimen de responsabilidad compartida con los Estados miembros (gestión compartida), dado que los programas precedentes, el CIPS y el ISEC, fueron ejecutados íntegramente de forma directa por la Comisión (gestión directa).

En líneas generales, el Fondo ha sido **eficaz** y ha contribuido a mejorar la seguridad en la UE mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, grave y transfronteriza, incluido el terrorismo, y a través de su apoyo a la coordinación y la cooperación entre las autoridades con funciones coercitivas. La cooperación se llevó a cabo mediante el intercambio de información sobre la delincuencia transfronteriza, el establecimiento de redes y proyectos transnacionales, y la participación de los Estados miembros en los equipos conjuntos de investigación y en el ciclo de actuación de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT). Las acciones nacionales financiadas por el FSI-P también han contribuido a mejorar las capacidades y los recursos humanos, en particular mediante la financiación de la formación y la contratación de personal adicional.

En términos de resultados, las acciones mencionadas financiadas en régimen de gestión compartida contribuyeron a acciones destinadas a trastocar las actividades de los grupos de delincuencia organizada, en especial a través de i) incautaciones de dinero efectivo (más de 1 600 millones EUR); ii) el cierre de sitios web; iii) detenciones; iv) incautaciones de bienes robados (por valor de más de 90 millones EUR); e v) incautaciones de drogas como la heroína y la cocaína (más de 4 millones EUR).

El Fondo también ha contribuido a mejorar la capacidad de los Estados miembros para gestionar eficazmente los riesgos y las crisis relacionados con la seguridad y, en menor medida, para proteger a las personas y las infraestructuras críticas contra los atentados terroristas y otros incidentes de seguridad.

De los datos disponibles se desprende que el Fondo ha contribuido a reforzar las capacidades de los Estados miembros para llevar a cabo evaluaciones integrales de las amenazas y los riesgos, aunque el número de proyectos financiados por el FSI-P a nivel nacional y de la UE es relativamente bajo. Los proyectos se han centrado, por ejemplo, en: la protección de las infraestructuras esenciales; el desarrollo de sistemas de información y de conocimientos sobre explosivos; la formación para la identificación de posibles «combatientes extranjeros»; y el desarrollo de análisis de las amenazas de tipo QBRNE (materiales químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y explosivos).

La coordinación y la cooperación entre los Estados miembros, Europol u otros organismos pertinentes de la UE se facilitaron mediante el desarrollo de sistemas de información, de

interconexiones entre las bases de datos y las aplicaciones informáticas de las autoridades con funciones coercitivas, y a través el desarrollo de plataformas para el intercambio de información. En particular, los Estados miembros se valieron del Fondo para cumplir sus obligaciones en materia de aplicación de los instrumentos jurídicos de la Unión, tales como el Tratado de Prüm y la Directiva relativa al registro de nombres de pasajeros.

Por lo que se refiere a las acciones de la Unión, se han financiado varias medidas en el ámbito de la alerta temprana y de la cooperación en la prevención de crisis: por ejemplo, la red ATLAS, cuyo objetivo es reforzar la preparación y la eficacia de las unidades especiales de intervención a través de ejercicios y otros intercambios transfronterizos, incluido en situaciones de crisis y en lo relativo a la adquisición y la puesta en común de equipo táctico de apoyo a operaciones especiales.

A pesar de la financiación disponible gracias al FSI-P, los Estados miembros han logrado escasos avances a la hora de i) reforzar las capacidades administrativas y operativas de los Estados miembros para proteger las infraestructuras esenciales, ii) ofrecer protección a las víctimas, y iii) desarrollar planes de formación y programas de intercambio. Además, los avances logrados en lo que se refiere a la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales son limitados, si bien la mayoría de los proyectos relacionados con estos objetivos operativos continúan en curso. Por lo que respecta a la protección de las víctimas, las acciones realizadas se han centrado en la trata de seres humanos, pero también en las víctimas del terrorismo y del maltrato infantil, de la violencia doméstica, del tráfico de drogas y de los delitos financieros.

La razón de ser y los objetivos originales del Fondo mantienen su **pertinencia** una vez finalizada la crisis migratoria y de seguridad. Se han puesto en marcha mecanismos apropiados para hacer frente a las necesidades cambiantes tanto durante la fase de programación como durante la de ejecución. En sus programas nacionales, los Estados miembros determinaron los ámbitos políticos pertinentes que se incluyeron en el ciclo de actuación de la EMPACT. Sin embargo, algunos también optaron por centrarse en un ámbito que plantea retos para ellos: las drogas, la trata de seres humanos, la ciberdelincuencia, la delincuencia financiera o la corrupción.

La flexibilidad que ofrece el FSI-P, consistente en la posibilidad de transferir fondos entre diferentes objetivos, ha contribuido a hacer frente a las necesidades cambiantes. No obstante, los Estados miembros agradecerían la flexibilidad aún mayor que se obtendría dejando de imponer asignaciones mínimas de fondos a los objetivos y reduciendo el número de objetivos nacionales.

Se considera que el Fondo es **coherente** y que sus objetivos son complementarios de otras políticas nacionales. La coherencia y la complementariedad del Fondo con otros instrumentos de financiación de la UE se garantizaron durante sus fases de concepción, programación y ejecución. Se establecieron mecanismos de coordinación para asegurar la coherencia y la complementariedad en la fase de ejecución. Los comités de seguimiento y las autoridades responsables desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar la coherencia, y las distintas modalidades de ejecución se han complementado entre sí. Sin embargo, parece existir cierto margen de mejora en relación con las agencias de la UE y la coherencia interna, ya que el grado de concienciación entre los beneficiarios acerca de las acciones y los proyectos llevados a cabo en el marco del FSI es reducido.

En términos generales, el Fondo ha garantizado el **valor añadido de la UE** en términos de mejora de la cooperación transfronteriza, el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, la confianza entre las autoridades con funciones coercitivas de los Estados miembros y la aplicación y ejecución de las políticas clave de la UE (efectos sobre el proceso).

El Fondo ha ayudado a ampliar el ámbito de aplicación y a mejorar la calidad de las acciones en términos de inversiones en ámbitos muy especializados o a los que no se concede prioridad. La compra de equipos punteros ha aumentado la capacidad de las autoridades nacionales para llevar a cabo intervenciones especializadas con un alcance más amplio. El Fondo también ha permitido ampliar los tipos de intercambio de conocimientos y de formación policial (efectos sobre el alcance).

El Fondo ha demostrado que ha contribuido a la armonización a nivel de la UE de la investigación sobre la prevención de la delincuencia, a la par que ha permitido aumentar las inversiones y se ha centrado en las medidas a largo plazo en este ámbito. Asimismo, ha permitido realizar inversiones de gran volumen, especialmente en sistemas informáticos, formación y equipos especializados (efectos sobre el volumen).

La ausencia de financiación procedente del FSI-P habría resultado perjudicial tanto para la calidad de la respuesta de la UE en materia de cooperación transfronteriza como para la capacidad de los Estados miembros de aplicar soluciones innovadoras (efectos sobre la función).

Durante el anterior período de financiación, los programas ISEC y CIPS tenían una marcada dimensión transnacional, ya que la cooperación transnacional era un requisito previo para obtener financiación. Sin embargo, la distribución geográfica de las organizaciones coordinadoras y asociadas que recibieron fondos fue muy desigual y se concentró en unos pocos Estados miembros. Al introducirse el sistema de gestión compartida en el FSI-P (inicialmente el 60 % del programa total y más del 70 % después de las aportaciones complementarias), este logró un mayor alcance geográfico en todos los Estados miembros, aunque las acciones de la Unión siguen caracterizadas por el mismo desequilibrio geográfico que existía en los fondos precedentes.

La **sostenibilidad** del Fondo se ha asegurado a través de la armonización y la complementariedad de sus acciones con acciones desarrolladas en respuesta a las prioridades nacionales o a los requisitos de la UE. Se han implantado medidas y mecanismos integrales en las fases de programación y de ejecución que garantizan la sostenibilidad, tanto en el caso de la gestión compartida como en el de la gestión directa. Sin embargo, el hecho de que la ejecución de la mayoría de los proyectos no haya finalizado aún hace difícil determinar si los efectos en los grupos destinatarios y en los ámbitos específicos van a perdurar realmente.

### 3.5 Eficiencia, simplificación y reducción de la carga administrativa

Por lo que respecta a la **eficiencia**, en términos globales y en la medida en que disponemos de datos, la evaluación puso de manifiesto que los resultados de los fondos se han alcanzado con un coste razonable tanto en términos de recursos humanos como financieros. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros se enfrentan a problemas en lo relativo a las orientaciones de la UE, los indicadores comunes y el calendario de presentación de informes y de seguimiento. A pesar de los avances en cuanto a la simplificación, la carga administrativa percibida puede considerarse un factor que socava la eficiencia.

Se constató que la existencia de un conjunto único de procedimientos establecidos en el Reglamento horizontal [(UE) n.º 514/2014] para todos los ámbitos cubiertos por los fondos y para el FAMI y el FSI ha permitido la **simplificación**. La opción de coste simplificado se utilizó tan solo en unos pocos Estados miembros que reconocieron su eficiencia a la hora de **reducir la carga administrativa**. Sin embargo, las medidas aplicadas por los fondos para simplificar y reducir la carga administrativa solo han logrado sus objetivos declarados parcialmente. A pesar de los avances en la simplificación, hay pocos indicios de que, en esta fase, la carga administrativa se haya reducido considerablemente. Las medidas de seguimiento, presentación de informes y verificación siguen percibiéndose como gravosas, y los Estados miembros han solicitado una mayor orientación sobre el cumplimiento de los requisitos de la UE. Se ha alegado también que los requisitos de presentación de informes y la falta de pertinencia de algunos de los indicadores comunes aumentan la carga administrativa.

## 4 REVISIÓN INTERMEDIA

El presente informe sobre la evaluación intermedia incluye, de conformidad con el artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 514/2014, una evaluación de la revisión intermedia prevista para los tres fondos.

El proceso general se inició en junio de 2017 con un cuestionario de evaluación de las necesidades enviado a los Estados miembros. El objetivo era permitir a estos estudiar si sus programas nacionales podrían necesitar una revisión y, en su caso, en qué medida, así como evaluar sus necesidades (financieras) para el período restante comprendido entre 2018 y 2020. El cuestionario iba acompañado de una nota informativa en la que se exponían los principales cambios en las políticas de la UE durante los últimos años, cambios que debían tenerse en cuenta al considerar las necesidades futuras. La Comisión procedió a continuación a un análisis detallado de las respuestas de los Estados miembros, y se organizaron diálogos bilaterales entre la Comisión y la mayoría de los Estados miembros con el fin de debatir en profundidad el estado de ejecución de los fondos, las necesidades declaradas y las perspectivas para los últimos años.

A raíz de estos debates, se previó una asignación adicional específica de 128 millones EUR para los programas nacionales, que debía distribuirse en el marco de la revisión intermedia, únicamente para el instrumento de fronteras y visados, de conformidad con la base jurídica de este instrumento. Ello se debió, en particular, al hecho de que no se había previsto financiación adicional para el FAMI y el FSI-P, y a que la mayoría de los programas nacionales de los Estados miembros vinculados a estos dos fondos se han revisado en varias ocasiones durante los últimos años debido a la crisis migratoria y de seguridad.

En conclusión, la revisión intermedia permitió la reorientación de las prioridades de los programas nacionales para que estuviesen en sintonía con las nuevas iniciativas políticas, y la adaptación a la nueva situación en los ámbitos de la seguridad, las fronteras y la migración. Sin embargo, resultó especialmente pertinente para el FSI-FV, al ponerse a su disposición una asignación financiera adicional, lo que permitió poner un énfasis renovado en determinadas prioridades y necesidades específicas a nivel de los Estados miembros. Por otro lado, las necesidades financieras de los Estados miembros comunicadas en este contexto (solicitud de financiación adicional en el proyecto de presupuesto de 2019 para los ámbitos del retorno y de

los puntos críticos) serán evaluadas detenidamente en el transcurso de los procedimientos presupuestarios anuales.

# 5 CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

## 5.1 Eficacia

En lo esencial, se ha considerado que los Fondos resultan eficaces y han demostrado ser, por lo general, instrumentos importantes a la hora de gestionar la difícil situación en términos de seguridad y migración, a pesar del aumento significativo de los retos a los que han de hacer frente.

El **FAMI** ha demostrado ser un instrumento importante a la hora de dar respuesta a la difícil situación, puesto que ofrece tanto ayuda de emergencia a corto plazo en materia de asilo, integración y retorno como un desarrollo de las capacidades a más largo plazo en estos ámbitos. El FAMI ha contribuido especialmente a reforzar la capacidad de acogida y de tramitación de los Estados miembros a la hora de hacer frente a los retos que plantean los flujos migratorios. Aunque, hasta la fecha, los avances en el ámbito de la migración legal han sido limitados, los Estados miembros han realizado progresos moderados en el ámbito de la integración, incluido en lo tocante a la creación de capacidades. Se ha concedido prioridad a las medidas de integración a corto plazo frente a las de largo plazo, cuyos resultados no son aún perceptibles al ser la integración un proceso de largo plazo. El Fondo ha contribuido a aumentar de forma constante las tasas de retorno.

El **FSI-FV** ha probado su eficacia al contribuir a facilitar los viajes legítimos. La contribución del Fondo a la cooperación consular y el fortalecimiento de la cooperación con terceros países ha sido limitada. También ha apoyado el desarrollo de una política común de visados mediante la formación y el establecimiento y la utilización de sistemas informáticos (en particular, el Sistema de Información de Visados).

El **FSI-P** ha contribuido a aumentar la seguridad de la UE mediante el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros para prevenir y combatir la delincuencia organizada, grave y transfronteriza, incluido el terrorismo, a través de: i) acciones orientadas a la delincuencia financiera y económica, la ciberdelincuencia y el tráfico de drogas, ii) inversiones en sistemas informáticos y equipos operativos, iii) la cooperación entre los Estados miembros mediante, por ejemplo, la participación en los equipos conjuntos de investigación; y iv) el ciclo de actuación EMPACT.

El FSI-P ha contribuido a fortalecer la capacidad de los Estados miembros para gestionar eficazmente los riesgos y las crisis de seguridad mediante: i) el desarrollo de evaluaciones exhaustivas de riesgos y amenazas, ii) la creación de sistemas de alerta temprana sectoriales, iii) mecanismos de cooperación, y iv) la modernización y la adquisición de equipos que permiten una mejor respuesta a situaciones de crisis o de emergencias.

## 5.2 Eficiencia

Los datos disponibles sugieren que los resultados de los Fondos se han alcanzado, en general, con unos costes razonables en términos de recursos tanto humanos como financieros, con algunas limitaciones. La eficiencia se garantizó mediante los considerables conocimientos

especializados obtenidos gracias a la experiencia acumulada en proyectos anteriores y a la flexibilidad de los programas nacionales.

Existen también una serie de problemas que, en opinión de los Estados miembros, inciden negativamente en la eficiencia: el requisito de asignar porcentajes mínimos a los objetivos nacionales; los informes complejos y recurrentes; el insuficiente desarrollo de los indicadores comunes; y el desajuste entre los calendarios de seguimiento y de presentación de informes.

En general, las acciones de ayuda de emergencia y de la Unión y las acciones de gestión indirecta han logrado sus objetivos con un coste razonable en términos de recursos financieros y humanos.

### 5.3 Simplificación y reducción de la carga administrativa

El FAMI y el FSI han llevado a una simplificación con respecto al pasado, aunque hay pocos indicios de que, en esta fase, la carga administrativa se haya reducido considerablemente. La programación plurianual ha permitido dar respuesta a las necesidades emergentes a lo largo de todo el período de siete años y gestionar las grandes inversiones a largo plazo. En general, se ha considerado que la mayoría de las medidas innovadoras (por ejemplo, las opciones de costes simplificados, la programación plurianual o el sistema de gestión y control simplificado) son especialmente beneficiosas y han dado lugar a una simplificación, aunque se ha solicitado orientación adicional (por ejemplo, la opción de costes simplificados se percibe como algo positivo, pero sus ventajas aún no se han explicado convenientemente a los beneficiarios, que, por lo tanto, son reacios a valerse de ella). A pesar de los logros en materia de simplificación, parece ser que las normas y los procedimientos nacionales aplicables en el marco de los programas nacionales han generado una cantidad moderada de carga administrativa. Por lo que se refiere a la gestión directa, se ha demostrado que los procedimientos son adecuados, claros y transparentes, y que no crean cargas adicionales para los Estados miembros o los beneficiarios.

### 5.4 Pertinencia

Se ha demostrado que los fondos, sus prioridades y sus objetivos, establecidos en los Reglamentos específicos y en el programa de trabajo anual, mantienen su pertinencia. Han dado respuesta a las necesidades de los Estados miembros a pesar de la diversidad y los cambios en los contextos nacionales. Debido a las crisis migratoria y de seguridad, conviene señalar que se necesitaron incrementos significativos del presupuesto; así, el presupuesto de 6 900 millones EUR disponible para el período de programación 2014-2020 se aumentó hasta los 10 800 millones EUR. La ayuda de emergencia (a una escala superior distinta de la inicialmente prevista) ha contribuido a garantizar la pertinencia de los fondos.

Entre los principales mecanismos para garantizar la pertinencia de los fondos cabe citar: i) el diálogo político[10] y el método consultivo adoptado durante la fase de programación, ii) la

[10] Por primera vez, se han instaurado diálogos políticos con los Estados miembros con vistas a la preparación de los programas nacionales plurianuales para el FAMI y el FSI. Estos diálogos han sido un elemento importante a la hora de poner en marcha el proceso de diseño de los programas nacionales. Ello ha permitido adoptar un enfoque global con respecto a todos los elementos de los programas nacionales de los Estados miembros, con un amplio debate sobre los objetivos políticos de la UE y las prioridades nacionales.

función de seguimiento desempeñada tanto por las autoridades responsables como por los comités de seguimiento, iii) la posibilidad de realizar ajustes y transferencias presupuestarios, y iv) la revisión intermedia.

A pesar de todos los datos recabados sobre la pertinencia de los fondos, se ha señalado que es necesaria una mayor flexibilidad en la ejecución de los programas nacionales. El problema principal detectado fue la fragmentación de las acciones en el marco de los múltiples objetivos nacionales, que impidió la puesta en común de recursos para las prioridades clave y dificultó la ejecución de los proyectos relacionados con varios objetivos. Además, la fijación de asignaciones al inicio del período de programación en función de datos estadísticos no refleja los cambios en las necesidades de los Estados miembros durante el período de ejecución.

### 5.5 Coherencia y complementariedad

Los fondos han sido coherentes y complementarios con respecto a otros fondos e iniciativas y no se han detectado solapamientos o duplicaciones. Los instrumentos internos (programas nacionales, ayuda de emergencia, etc.) se complementan mutuamente y también con otros instrumentos de financiación de la UE (como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Fondos EIE) y los presupuestos nacionales.

La mayoría de los Estados miembros han adoptado diferentes mecanismos de coordinación en la fase de ejecución a fin de garantizar que los fondos sean coherentes y complementarios con respecto a intervenciones similares realizadas con cargo a otros fondos de la UE. Estos mecanismos incluyen los intercambios interinstitucionales de información, la cooperación entre las autoridades responsables de los distintos fondos de la UE, y mecanismos institucionales específicos para garantizar su coordinación y sinergias. Los comités de seguimiento y las autoridades responsables desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar las sinergias y de evitar los solapamientos y la doble financiación mediante la cooperación regular con otras instituciones nacionales encargadas de la ejecución de otros fondos (incluidos los fondos de la UE) y con sus homólogos en otros Estados miembros.

Por lo que se refiere a gestión directa, tanto la ayuda de emergencia como las acciones de la Unión demuestran ser coherentes y complementarias con respecto a las acciones apoyadas por otros Fondos o agencias de la UE. Se ha constatado, sin embargo, que existe cierto margen de mejora, ya que los beneficiarios de los proyectos no eran muy conscientes de otras acciones llevadas a cabo a nivel mundial con cargo a los Fondos.

### 5.6 Valor añadido de la UE

En términos generales, y a pesar de sus dimensiones relativamente reducidas en comparación con los desafíos planteados por la crisis, los Fondos han generado un considerable valor añadido de la UE al i) apoyar acciones con una dimensión transnacional, ii) repartir las cargas entre los Estados miembros, iii) reforzar las capacidades nacionales, iv) optimizar los procedimientos de gestión de la migración, v) garantizar las sinergias, vi) incrementar la cooperación entre los actores que se ocupan de la tramitación de visados, vii) compartir información y mejores prácticas, viii) financiar proyectos transfronterizos, ix) fortalecer la confianza entre las autoridades con funciones coercitivas, y x) formar al personal, entre otras cosas. Sin los fondos, la calidad de la respuesta de la UE a la crisis migratoria y a los desafíos en materia de seguridad se hubiese reducido (por ejemplo, con un personal y unos servicios

reducidos, la capacidad de las autoridades nacionales de prestar ayuda efectiva a los solicitantes de asilo, a los refugiados y a otros nacionales de terceros países se hubiese visto limitada).

Desde un punto de vista financiero, sin esos Fondos de la UE la financiación nacional no hubiese permitido una ejecución efectiva y eficiente de las acciones en los ámbitos de, por ejemplo, el reasentamiento, la lucha contra el terrorismo o el equipo para la gestión de fronteras, incluido en lo que respecta a Frontex. Las acciones se habrían llevado a cabo con mucha más dificultad y sin alcanzar la escala o respetar los plazos efectivamente previstos, debido a la insuficiencia de los recursos nacionales.

Por lo que se refiere a la gestión directa, sin los recursos aportados por las acciones de ayuda de emergencia y de la Unión, la financiación nacional solo hubiese permitido una aplicación mucho más dificultosa y a menor escala, con una incidencia general menor. Entre las principales ventajas que han traído consigo estas medidas cabe citar una mayor cooperación, tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos, incluyendo el intercambio de información, de conocimientos técnicos y de buenas prácticas. Ello ha permitido una gestión oportuna y eficaz de los flujos migratorios y de las situaciones de emergencia concomitantes.

Las acciones financiadas en régimen de gestión indirecta aportaron valor añadido de la UE mediante el fortalecimiento de las sinergias existentes entre las partes interesadas a diversos niveles (internacional, de la UE y de los Estados miembros), desarrollando así una respuesta coherente de la UE a los retos emergentes.

### 5.7 Sostenibilidad

Todos los mecanismos de ejecución de los Fondos han abordado la cuestión de la sostenibilidad, aunque en menor medida a través de las ayudas de emergencia, debido al carácter urgente de las acciones.

Por lo que respecta al FAMI, la sostenibilidad de los efectos que perduran una vez finalizada la intervención varía en función de los diferentes instrumentos y de los Estados miembros:

- los resultados en materia de integración y de asilo tienen más posibilidades de perdurar si, desde el principio, tienen en cuenta las necesidades a largo plazo; por su parte,
- los resultados en materia de retorno son sostenibles si se basan en programas de retorno voluntario y existe apoyo para la reintegración.

En lo tocante al FSI, muchas de las acciones son a largo plazo por su propia naturaleza, ya que suelen estar concebidas para seguir operativas más allá del periodo de financiación por parte del Fondo (inversiones en infraestructuras, instalaciones y sistemas informáticos). Otras medidas (formación y mecanismos de cooperación) han contribuido a la sostenibilidad de las acciones a través de la mejora de los conocimientos técnicos o generales y de las cualificaciones del personal participante en la gestión y la ejecución de los proyectos.

La sostenibilidad financiera (es decir, la posibilidad de que las acciones continúen una vez que cese la financiación por parte de los fondos) también varía. Algunas acciones, como los proyectos plurianuales o de formación de formadores, parecen ser más autosostenibles, mientras que otros parecen no serlo (por ejemplo, la Red Europea de Migración). Por otra

parte, la sostenibilidad de determinadas acciones (acciones de la Unión, programas nacionales, ayuda de emergencia) depende de su nivel de prioridad o de urgencia y de la disponibilidad de recursos alternativos.

### 5.8 Cuestiones que considerar en el futuro

- El carácter integral del diseño y la estructura de los mecanismos de los fondos (es decir, programas nacionales dirigidos a crear capacidades a largo plazo, ayuda de emergencia destinada a aliviar las presiones inmediatas, y acciones de la Unión concebidas de forma clara y lógica para apoyarse mutuamente) deben mantenerse y utilizarse como modelo para el futuro período de programación. Igualmente, debe mantenerse la separación entre las fronteras exteriores y los visados.
- A fin de incrementar la eficacia de los Fondos y de permitir a los Estados miembros conceder prioridad a algunos objetivos que podrían dar lugar a unos mejores resultados, los programas nacionales deben ser más específicos.
- Los futuros Fondos (y su ámbito de aplicación) deben estar concebidos de tal forma que les permita hacer frente a un amplio conjunto de necesidades y garantizar la flexibilidad en caso de que se produzcan cambios. La fragmentación de los programas nacionales en varios objetivos con porcentajes mínimos de financiación debe reconsiderarse a fin de aumentar la flexibilidad.
- Podría resultar necesario adaptar aún más el ámbito de aplicación del FSI en el futuro para poder tener en cuenta las nuevas iniciativas políticas de refuerzo de la cooperación operativa y del intercambio de información.
- La programación plurianual debe mantenerse durante el próximo período de financiación.
- Es necesario mantener un instrumento de emergencia y seguir reforzando su capacidad de manera que permita responder con rapidez y eficiencia a los cambios de circunstancias.
- Se debe concebir un marco común completo de seguimiento y evaluación desde el primer momento de la fase de diseño a fin de garantizar un seguimiento coherente y uniforme de los progresos y de la eficacia desde el principio. Este debe incluir unos indicadores mejor definidos con valores de referencia y valores objetivo, así como procesos, orientaciones y calendarios simplificados.
- El sistema de distribución de fondos (la clave de reparto y la revisión intermedia) debe poder adaptarse a fin de responder de manera adecuada a la evolución de las necesidades.
- Es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar la cooperación, la coordinación y la orientación estratégica en la ejecución de los fondos, de sus diferentes tipos de acciones, y de otras iniciativas pertinentes a nivel de la UE.
- Debe continuar prestándose apoyo a través de los fondos y de todos sus instrumentos, enviando un mensaje claro sobre la importancia de la solidaridad y de la cooperación entre los Estados miembros.

- La sostenibilidad, tanto en su sentido financiero como en lo referido a la sostenibilidad de los efectos, debe tenerse en cuenta en las fases de concepción y selección de los proyectos.