



Bruselas, 12.3.2019
COM(2019) 133 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

sobre la evaluación del Reglamento (UE) 2016/369 relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión

{SWD(2019) 97 final}

Índice

I. INTRODUCCIÓN	2
II. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	3
III. CONCLUSIONES PRINCIPALES	4
IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	8

I. INTRODUCCIÓN

1. El Reglamento (UE) 2016/369 del Consejo, de 15 de marzo de 2016, relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión (en lo sucesivo «el Reglamento») entró en vigor a partir de la fecha de adopción y cubría un período de tres años (2016-2019). Aborda los desafíos humanitarios excepcionales que resultan de las continuas presiones migratorias en las fronteras exteriores de la Unión. Sin embargo, la asistencia urgente en virtud del Reglamento podría prestarse asimismo en caso de catástrofes naturales o de origen humano siempre que el carácter excepcional de la catástrofe, en términos de su dimensión y efectos, tenga repercusiones humanitarias graves de amplio alcance en uno o más Estados miembros, y solo en circunstancias excepcionales en las que no sea suficiente ningún otro instrumento del que disponen los Estados miembros o la Unión. El instrumento creado por este Reglamento se denomina «instrumento de asistencia urgente» (ESI, por sus siglas en inglés) a lo largo del presente documento.
2. El objetivo general del ESI es la prestación de asistencia urgente basada en las necesidades con el fin de preservar la vida, de prevenir y aliviar el sufrimiento humano y de salvaguardar la dignidad humana, complementando la respuesta del (los) Estado(s) miembro(s) afectado(s). Las acciones de asistencia urgente financiadas por el ESI pueden ser ejecutadas por la Comisión o por los socios humanitarios, incluidas las organizaciones no gubernamentales, los servicios especializados de los Estados miembros o las agencias y organizaciones internacionales que cuenten con los conocimientos especializados requeridos, que hayan celebrado un contrato marco de colaboración con la Comisión o que estén incluidos en el ámbito del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (FAFA).
3. Hasta ahora, la única intervención financiada a través del ESI fue la que se llevó a cabo en el contexto de la actual crisis de refugiados en Grecia, ya que este fue el único Estado miembro que cumplió plenamente las condiciones de elegibilidad que establece el Reglamento. La justificación de la activación en Grecia estuvo relacionada con diferentes factores, como el elevado número de llegadas, el cierre de las fronteras de los Balcanes Occidentales y el hecho de que Grecia pasara de ser un país de tránsito a ser un país de acogida, cuando ya presentaba anteriormente una capacidad nacional insuficiente para cubrir las necesidades básicas de los recién llegados. Además, ningún otro instrumento nacional o de la Unión fue capaz de prestar asistencia urgente a tal escala y velocidad.
4. Se puso a disposición un total de 650 millones EUR¹ como la máxima contribución de la UE para la prestación de asistencia urgente a Grecia para el período de activación de tres años del ESI. A lo largo de este período, la programación del ESI se definió anualmente

¹ Según lo establecido en las decisiones de financiación del ESI, en 2016 y 2017 se asignó cada año un total del 1 % de la contribución máxima total para la asistencia técnica de la Comisión, mientras que en 2018 tal asistencia representó el 0,5 % del presupuesto.

en las prioridades operativas de asistencia urgente (ESOP), que sirvieron de guía a las organizaciones humanitarias para preparar sus propuestas sobre las acciones que debían ejecutarse en Grecia. En total, el ESI financió veintinueve acciones operativas ejecutadas por dieciocho socios humanitarios de la Comisión que cubrieron los siguientes ámbitos: el suministro de alojamiento, la gestión de centros, la asistencia con efectivo, la distribución de productos no alimentarios, la protección, la educación, la ayuda alimentaria y los servicios sanitarios, incluido el apoyo psicosocial. La iniciativa emblemática del ESI, el programa «Ayuda de emergencia a la integración y el alojamiento» (ESTIA), proporcionó vivienda a más de 50 000 personas, así como tarjetas de prepago a más de 65 000 refugiados y migrantes. Asimismo, las acciones del ESI contribuyeron al desarrollo de la capacidad nacional de recepción con la creación de aproximadamente 35 000² plazas de alojamiento en campamentos en el continente.

II. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

5. El artículo 8, apartado 2, del Reglamento establece que la Comisión debe presentar al Consejo una evaluación de la aplicación del Reglamento, junto con sugerencias sobre el futuro de este y, cuando proceda, propuestas para su modificación o derogación, a más tardar el 17 de marzo de 2019.
6. Para la realización de la evaluación, los servicios de la Comisión también se basaron en un estudio externo independiente. Sus resultados, la metodología utilizada y las lecciones aprendidas se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.
7. En dicho documento de trabajo se presenta una evaluación de la ejecución de las acciones financiadas por el ESI, examinando así la medida en que el Reglamento cumple su propósito, sobre la base de la experiencia obtenida de las operaciones en curso y las ya culminadas. Por consiguiente, la evaluación pretende identificar los puntos fuertes y débiles del marco legislativo actual y de la respuesta operativa. Además, sobre la base de las conclusiones extraídas de las pruebas reunidas, en el documento de trabajo se presenta una serie de lecciones aprendidas en vista de una posible activación futura del instrumento.
8. En general, la Comisión considera que el diseño y las preguntas de investigación de la evaluación son adecuados y se basan en una estrategia metodológica sólida. No obstante, existen algunas limitaciones. Estas se refieren principalmente al momento de la evaluación. En primer lugar, varias acciones financiadas por el ESI aún estaban en curso en el momento de la evaluación. Por consiguiente, la indisponibilidad de algunos informes finales supuso una limitación, junto con la falta de datos cuantitativos, especialmente para informar sobre el criterio de eficacia. En segundo lugar, también era demasiado prematuro evaluar el traspaso exitoso de las acciones del ESI a las autoridades nacionales y la ejecución de actividades específicas con otras fuentes de

² Algunas de estas plazas eran temporales y entretanto han sido cerradas.

financiación de la UE, como el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), incluido su régimen de subvenciones de ayuda de emergencia (EMAS).

9. Sobre la base de los aspectos anteriores, en el presente informe se presentan opciones para el futuro del Reglamento relativo al ESI.

III. CONCLUSIONES PRINCIPALES

10. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión se presenta la evaluación de los cinco criterios obligatorios establecidos en las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación: i) pertinencia, ii) eficacia, iii) eficiencia, iv) coherencia y v) valor añadido europeo. También se evaluó el criterio adicional vi) sostenibilidad. Las conclusiones principales se resumen en los párrafos que figuran a continuación.

11. La intervención del ESI ha sido **pertinente** para responder a los aspectos humanitarios de la crisis migratoria y de refugiados en la UE. En general, las siguientes conclusiones hicieron hincapié en la pertinencia del Reglamento:

- Prestó un apoyo sumamente necesario para el Estado miembro y, por consiguiente, para sus autoridades nacionales, con vistas a responder con rapidez a la magnitud de las nuevas necesidades humanitarias a las que se enfrentó un número cambiante de beneficiarios;
- La canalización de las acciones del ESI directamente a través de los socios humanitarios de la UE permitió dar una respuesta rápida y eficaz a la crisis, así como poner en marcha las medidas para dicha respuesta;
- La flexibilidad del marco legislativo del ESI permitió que la respuesta evolucionara y se adaptara de acuerdo con las cambiantes necesidades sobre el terreno, en ocasiones con muy poca antelación.

12. Durante la activación del ESI se **garantizó la coherencia** y la complementariedad **con los instrumentos nacionales y de la UE disponibles, así como la coherencia con los cuatro principios humanitarios** de humanidad, neutralidad, independencia e imparcialidad. El instrumento complementó las acciones realizadas tanto por las autoridades nacionales como en virtud de otros instrumentos de la UE. Las acciones del ESI fueron diseñadas y ejecutadas respetando plenamente los principios humanitarios. En general, no se detectó ningún solapamiento con otros instrumentos nacionales o de la UE durante la puesta en marcha de las acciones del ESI. La coherencia del instrumento se vio reflejada en los siguientes resultados:

- El *mecanismo* de coordinación establecido por la Comisión entre sus diferentes servicios (es decir, Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales, DG HOME y DG ECHO), sus socios humanitarios y las autoridades nacionales fue un factor fundamental para evitar los solapamientos y garantizar las sinergias;

- La *función* de coordinación de la Comisión entre todos los actores pertinentes, así como la adopción de los planes financieros por parte de las autoridades griegas, que sirvieron como documentos estratégicos para la respuesta, fueron un logro fundamental que contribuyó de manera positiva a la coordinación de la respuesta de la UE a la crisis de refugiados; y
- La presencia in situ de la Comisión, su constante supervisión de la ejecución de las acciones sobre el terreno y la aportación de sus conocimientos humanitarios específicos se consideraron factores especialmente importantes para garantizar la coherencia y los resultados positivos.

13. En general, el ESI ha demostrado ser un instrumento **eficaz**, ya que sus acciones lograron los objetivos al cubrir las necesidades humanitarias básicas y, por consiguiente, brindaron alivio rápido a los beneficiarios a quienes estaban dirigidas. Aún más importante, la situación de los refugiados y los migrantes mejoró en comparación con el punto de partida en 2016. La eficacia del instrumento se ha visto reflejada en las siguientes conclusiones principales:

- Las acciones del ESI alcanzaron sus objetivos, contribuyendo a preservar vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y mejorar la dignidad de las personas afectadas.
- Se respondió a las necesidades de los beneficiarios con un método multisectorial, como el suministro de alojamiento, las transferencias en efectivo polivalentes, el agua, el saneamiento, los servicios de higiene, la salud, la protección y la educación.
- Asimismo, el método de trabajo del ESI (es decir, la canalización de la ejecución de las acciones a través de los socios humanitarios establecidos de la Comisión) demostró ser eficaz para responder de forma rápida y flexible.
- La cooperación desarrollada con las autoridades locales, como los municipios, desempeñó un papel fundamental en la consecución de los objetivos principales de la iniciativa emblemática «Ayuda de emergencia a la integración y el alojamiento» (ESTIA).

Si bien no hubo grandes obstáculos para la eficacia de las acciones del ESI en Grecia, se destacaron algunos desafíos al comienzo de la crisis. Por ejemplo, *a nivel estratégico*, el factor principal que afectó a la eficacia de las acciones del ESI en el momento de su activación fue el constante flujo de migrantes y refugiados hacia Grecia. Además, las autoridades nacionales se vieron abrumadas e inicialmente no establecieron un enfoque estratégico nacional bien definido para manejar la crisis migratoria y de refugiados. Asimismo, se enfrentaron desafíos de coordinación en la fase inicial de la activación, principalmente entre todos los actores pertinentes (es decir, los servicios pertinentes de la Comisión, las autoridades nacionales y los socios humanitarios de la Comisión); sin embargo, esta coordinación y cooperación se siguieron desarrollando y mejorando

durante la intervención del ESI en Grecia. A *nivel operativo*, los desafíos estuvieron relacionados con los datos cambiantes sobre el número de beneficiarios (a saber, los números de llegadas de refugiados y migrantes). No obstante, esto se contrarrestó con la flexibilidad del ESI para adaptarse a las cambiantes necesidades, junto con la estrecha supervisión emprendida por los expertos de la Comisión sobre el terreno. Ambos elementos fueron esenciales para garantizar que se cubrieran las necesidades de manera eficaz.

14. La asignación del presupuesto del ESI, incluidas sus decisiones financieras anuales, fue oportuna y reflejó las necesidades específicas. En general, la **eficiencia** de las acciones financiadas por el ESI fue adecuada y mejoró durante el período de aplicación. Dado que la intervención del ESI en Grecia fue la primera de este tipo en la UE, no puede compararse por completo con las intervenciones de la UE emprendidas en terceros países debido a la diferencia existente en el contexto y los factores implicados. No obstante, una comparación entre la intervención del ESI e intervenciones similares de la UE en terceros países, como Egipto, Jordania, Líbano y Turquía, indicó que el coste medio de la ejecución de las actividades de ayuda de emergencia en Grecia en general fue menor que en intervenciones similares. Sin embargo, el análisis también mostró distintos niveles de eficiencia en los diferentes sectores. Por ejemplo, se identificó una alta rentabilidad en sectores como los servicios sanitarios, la asistencia prestada para atender las necesidades básicas mediante transferencias en efectivo polivalentes, la seguridad alimentaria y los medios de vida, mientras que se podría haber alcanzado una mayor eficiencia en sectores como los servicios de protección y alojamiento.

Si bien no hubo grandes obstáculos para garantizar la racionalización de las acciones financiadas por el ESI, la rentabilidad estuvo influida por los mismos factores que afectaron a la eficacia de las acciones del ESI mencionados anteriormente (p. ej., desbordamiento de la capacidad y de la coordinación de las autoridades nacionales, etc.). Más específicamente, los desafíos estuvieron relacionados con la limitación de la infraestructura nacional y de los servicios para dar la bienvenida y para cumplir las normas de acogida del cambiante número de refugiados y migrantes, así como con la dispersión de los campamentos y los centros situados alrededor del Estado miembro. Estos desafíos afectaron a la rentabilidad de las acciones del ESI, en particular al comienzo de la activación (es decir, en 2016), debido a los mayores gastos de apoyo incurridos para iniciar todas las acciones del ESI en Grecia (p. ej., establecer campamentos y centros para lograr el objetivo fijado de 35 000 plazas). Sin embargo, la situación mejoró con el tiempo, también gracias a las medidas de mitigación introducidas por la Comisión, que comprendieron, por ejemplo:

- Alentar a los socios a que aumentasen el empleo de personal y voluntarios locales (y redujesen la gran presencia de personal expatriado) y que estableciesen asociaciones con ONG locales;
- Alentar a los socios humanitarios de la Comisión a que mejorasen la eficiencia mediante la adopción de economías de escala (p. ej., consolidando en un solo

programa los distintos programas de transferencias en efectivo, ejecutados inicialmente por varios socios humanitarios); y

- La estricta supervisión por parte de la Comisión de las acciones del ESI contribuyó a impulsar alternativas rentables.

Estas experiencias pueden proporcionar información útil para el objetivo permanente de aumentar la rentabilidad de las operaciones de emergencia.

15. La intervención del ESI en Grecia aportó un **valor añadido europeo** concreto para responder a la crisis en el Estado miembro afectado, ya que atendió las nuevas necesidades humanitarias que no podrían haberse satisfecho con instrumentos nacionales u otros instrumentos de la UE. Las siguientes cuatro características principales del ESI aumentaron el valor añadido europeo de sus acciones:

- la rápida respuesta para acciones a gran escala;
- la flexibilidad del instrumento para adaptarse a las necesidades cambiantes;
- los conocimientos especializados sobre acciones humanitarias de los servicios de la Comisión, la presencia de sus expertos sobre el terreno, así como sus socios humanitarios establecidos; y
- la rápida movilización de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que no podría haberse financiado con ningún otro instrumento de la UE.

Además, el valor añadido europeo comprendió asimismo la transferencia de los conocimientos prácticos y técnicos derivados de las acciones del ESI a las organizaciones locales y a los actores nacionales como resultado de su intervención. La capacidad de la Comisión de crear asociaciones con actores locales de la sociedad civil como socios humanitarios ejecutantes aportó un valor añadido adicional, ya que permitió integrar en la respuesta los conocimientos especializados locales sumamente necesarios.

16. A pesar de que era demasiado prematuro evaluar la **sostenibilidad** de las acciones del ESI, debido a que en el momento en que se evaluó el Reglamento varias acciones aún no habían finalizado, los resultados descritos detalladamente en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión mostraron, no obstante, que se ha adoptado una serie de medidas para abordar esta cuestión:

- Todos los socios humanitarios de la Comisión tuvieron en cuenta la sostenibilidad en el diseño y la ejecución de sus acciones y las estrategias de sostenibilidad y de salida también se vieron reflejadas en la estrategia ESOP de 2018;
- Se ha garantizado la financiación de la UE para la continuación de los programas emblemáticos a través de otros instrumentos de la UE [se firmaron

convenios de delegación del FAMI/EMAS para 2019 con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) el 20 de diciembre de 2018];

- Se ha mejorado la coordinación entre todos los actores pertinentes, es decir, los servicios de la Comisión, las autoridades nacionales y locales (incluidos los municipios), los socios y las organizaciones locales gracias a las acciones del ESI;
- Se ha facilitado una transferencia integrada de conocimientos y mejora de la capacidad tanto a las organizaciones locales como a las autoridades nacionales a fin de permitir la continuación de las acciones; y
- Las acciones adicionales financiadas a través de otros servicios de la Comisión, por ejemplo, por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales o la DG HOME, para reforzar la capacidad nacional de las autoridades, complementan asimismo el elemento de sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo por el ESI en Grecia.

IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

17. Teniendo en cuenta los resultados del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, su evaluación de las pruebas cualitativas y cuantitativas disponibles, así como la experiencia operativa y las lecciones aprendidas, la conclusión general de la Comisión es que la activación y la intervención del ESI en Grecia fueron positivas y alcanzaron los objetivos establecidos por el Reglamento. Sin embargo, cabe señalar que la ejecución de las acciones del ESI y, por consiguiente, su evaluación se basan en la única activación del ESI en Grecia. Por lo tanto, resulta importante hacer una distinción entre los desafíos y las recomendaciones pertinentes para el marco jurídico y la activación del Reglamento mismo y aquellos pertinentes para las operaciones llevadas a cabo en el contexto específico de Grecia.
18. En opinión de la Comisión, la activación del ESI permitió alcanzar los objetivos del Reglamento al garantizar que se preparasen la respuesta humanitaria estructurada y la infraestructura necesarias para responder a la emergencia a la que se enfrentaba Grecia. El momento de la activación fue adecuado y facilitó la creación de un puente entre la situación de emergencia inicial y la respuesta actual más específica. La calidad de los servicios prestados fue satisfactoria y la sostenibilidad de las acciones se aseguró a través del traspaso sin contratiempos de las acciones del ESI a otras fuentes de financiación. Por consiguiente, la Comisión recomienda concluir la actual activación del ESI.
19. En relación con el Reglamento mismo, la evaluación de la Comisión sobre el futuro del Reglamento relativo al ESI da lugar a tres posibles opciones:

1) Derogar el Reglamento 2016/369

La intervención del ESI fue pertinente, dadas las abrumadoras consecuencias humanitarias a las que se enfrentaba Grecia en ese momento, a fin de abordar de manera rápida y eficaz una situación de tal magnitud. Tanto el método de trabajo como el marco jurídico del Reglamento permitieron una respuesta rápida y flexible. Esta se llevó a cabo a través de los experimentados servicios de la Comisión y de la movilización del apoyo de las organizaciones humanitarias asociadas. Los socios han colaborado tanto con las autoridades nacionales como con las organizaciones locales, fomentando a cambio la mejora de la capacidad y la transferencia de conocimiento para promover la sostenibilidad de las acciones.

Por consiguiente, el marco legislativo del Reglamento es suficientemente adecuado y flexible para apoyar a un Estado miembro que se enfrente a emergencias similares o de otro tipo (y que cumpla los criterios de elegibilidad), como expresión de la solidaridad europea basada en la experiencia humanitaria de la Comisión Europea en caso de que surja tal necesidad.

Por lo tanto, la derogación del Reglamento privaría a la UE de un instrumento que ha demostrado ser adecuado a la hora de responder a las consecuencias humanitarias de una crisis de magnitud e impacto excepcionales en la UE, tal como pone de manifiesto el documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Además, el alcance del Reglamento relativo al ESI ya limita su aplicación a casos en los que se supera la capacidad de un Estado miembro a causa de una catástrofe natural o de origen humano y de circunstancias excepcionales en las que no sea suficiente ningún otro instrumento del que disponen los Estados miembros o la UE.

Por consiguiente, la Comisión no recomendaría esta línea de acción.

2) Modificar el Reglamento 2016/369

La Comisión no considera necesaria una modificación del Reglamento. No hay pruebas que apoyen una modificación del marco jurídico.

En relación con la ejecución de las acciones del ESI en el contexto específico de Grecia, la Comisión considera que los desafíos identificados durante esta primera activación, tales como la cambiante situación de las necesidades en Grecia, junto con el desbordamiento de la capacidad y la coordinación de las autoridades nacionales, que afectaron de manera significativa la eficacia y la eficiencia de las acciones, son factores «externos». No están directamente relacionados con el marco jurídico del ESI, sino que están vinculados al contexto de la situación en el Estado miembro afectado.

Asimismo, si surge la necesidad de una futura activación, los ámbitos identificados que pueden mejorarse se refieren a aspectos operativos y no al marco jurídico del instrumento, por ejemplo: la creación de estructuras de coordinación, así como la determinación oportuna de la capacidad local en el (los) Estado(s) miembro(s) de la UE

afectado(s) para la posible participación temprana de organizaciones locales o nacionales. Por lo tanto, para cualquier posible activación futura, podrían tenerse en cuenta las lecciones aprendidas y las recomendaciones a la hora de adaptar el diseño de las acciones del ESI a las necesidades y el contexto del (los) Estado(s) miembro(s), sin necesidad de modificaciones legales del Reglamento relativo al ESI.

Por consiguiente, la Comisión no recomendaría esta línea de acción.

3) Mantener el Reglamento 2016/369

Además de las cuestiones planteadas anteriormente en la opción 1, mantener el Reglamento, a la vez que el apoyo de emergencia se mantiene en modo de espera, proporciona a la UE una herramienta para apoyar a uno o más Estados miembros en el momento de responder a las consecuencias humanitarias de cualquier crisis futura (no solo relacionada con la migración) de carácter excepcional en su territorio.

El ESI es el único instrumento diseñado para responder a acontecimientos de baja probabilidad pero alto impacto en la UE; puede ser activado rápidamente por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión y complementa las acciones de los Estados miembros en el ámbito de sus competencias nacionales. En general, el ESI es una expresión de solidaridad europea y demuestra a los ciudadanos de la UE el valor añadido europeo que protege a aquellos que lo necesitan.

La opción de «modo de espera» no tendría repercusiones presupuestarias, siempre que no se active el apoyo de emergencia. Debe conservarse una nota *pour memoire* en el presupuesto de la Unión Europea.

Por consiguiente, la Comisión recomienda esta línea de acción.

20. En virtud de las lecciones aprendidas y sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha, la Comisión agradece los comentarios de las partes interesadas, que seguirán siendo el motor principal de mejoras en el futuro.