

Informe Especial

## Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África

Pese a los nuevos enfoques, el apoyo seguía sin estar suficientemente centrado



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-X
<b>Introducción</b>	01-13
<b>Alcance y enfoque de la fiscalización</b>	14-21
<b>Observaciones</b>	22-80
<b>La estrategia del Fondo siguió siendo general y, pese a la flexibilidad de las ayudas, las opciones de financiación no eran suficientemente específicas</b>	22-40
Los objetivos del Fondo Fiduciario de Emergencia para África siguen teniendo un carácter demasiado general y los informes de investigación tuvieron poca influencia en la estrategia del Fondo	22-29
El mecanismo decisorio de la financiación es más rápido, pero no se tienen debidamente en cuenta las enseñanzas extraídas ni a las evaluaciones exhaustivas de las necesidades	30-40
<b>Pese a que se aplicaba un enfoque innovador en la detección de riesgos para los derechos humanos en un entorno difícil, estos no se abordaban de forma exhaustiva</b>	41-60
La evaluación de los riesgos potenciales para los derechos humanos no fue exhaustiva	41-47
La supervisión de los derechos humanos y la información al respecto no eran suficientemente rigurosas, pese a la introducción de la supervisión por parte de terceros	48-60
<b>Algunos elementos del sistema de supervisión e información carecen de exactitud y todavía no demuestran qué enfoques funcionaron mejor</b>	61-80
El sistema de supervisión agrega los indicadores de resultados de todos los proyectos, pero, a nuestro parecer, carece de exactitud y sobrestima los logros	61-64
Todavía no hay datos suficientes para demostrar si el Fondo aborda de manera sostenible las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados	65-80

## **Conclusiones y recomendaciones**

81-90

### **Anexos**

**Anexo I – Seguimiento de las recomendaciones que figuran en el Informe Especial 32/2018**

**Anexo II – Muestra de proyectos del Tribunal de Cuentas Europeo y su evaluación**

**Anexo III – Muestra de seguimiento de la recomendación 2 del Informe Especial 32/2018**

**Anexo IV – Muestra de indicadores de realización del sistema de seguimiento y aprendizaje**

### **Siglas y acrónimos**

### **Glosario**

### **Respuestas de la Comisión**

### **Cronología**

### **Equipo auditor**

## Resumen

**I** En octubre de 2015, la Comisión Europea creó el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea («el Fondo») para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.

**II** El Fondo se centra en la situación de crisis en tres regiones africanas: el Sahel y el lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África. Su objetivo es promover la estabilidad y una mejor gestión de los flujos migratorios, y entender las causas profundas de la desestabilización, los desplazamientos forzados y la migración irregular en veintisiete países. Al final de 2023, el Fondo había desembolsado 4 508 millones de euros de su dotación de 5 000 millones de euros.

**III** En 2018 realizamos por primera vez una auditoría de gestión del Fondo, pero como no había transcurrido mucho tiempo desde su creación, los proyectos se encontraban aún en una fase inicial. Llegamos a la conclusión de que, aunque el Fondo Fiduciario de Emergencia para África era una herramienta flexible, su concepción debería haber seguido una línea más específica. Para el presente informe hemos efectuado un seguimiento de nuestras recomendaciones anteriores y hemos constatado que se han aplicado parcialmente.

**IV** También examinamos si el Fondo ha enfocado su apoyo en la consecución de sus objetivos, prestando al mismo tiempo la debida atención a los derechos humanos. Constatamos que el apoyo no estaba suficientemente centrado, ya que se dirigía a una gama demasiado amplia de acciones de desarrollo, humanitarias y de seguridad. Además, presentaba insuficiencias de exactitud y sostenibilidad en los resultados comunicados, y los riesgos para los derechos humanos no se abordaban de forma exhaustiva.

**V** El Fondo ha desarrollado nuevos enfoques para recabar información sobre las causas profundas de la inestabilidad, la migración irregular y los desplazamientos, para identificar los riesgos que para los derechos humanos en un entorno volátil y para comunicar los logros acumulados de sus acciones. En general, llegamos a la conclusión de que los proyectos del Fondo han comunicado la obtención de muchas de las realizaciones previstas y han logrado parcialmente sus objetivos.

**VI** Todos los proyectos examinados respondían a necesidades, pero no siempre a las más urgentes. Constatamos que los órganos rectores del Fondo Fiduciario de Emergencia para África no habían analizado ni tenido suficientemente en cuenta las necesidades de los beneficiarios, las enseñanzas extraídas de ayudas anteriores o los riesgos para los derechos humanos. A diferencia de la anterior ayuda al desarrollo, el propósito del Fondo era que la orientación de su apoyo se basara en datos contrastados; con este fin, financió la publicación de informes basados en trabajos de investigación para recabar información sobre los desencadenantes y las dinámicas de los conflictos, la migración irregular y los desplazamientos. Sin embargo, muchos de estos informes se han publicado hacia el final del período de vigencia del Fondo, por lo que son más pertinentes para el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, creado en 2021.

**VII** El entorno volátil en el que opera el Fondo plantea desafíos para la supervisión de los proyectos. La Comisión ha adoptado las primeras medidas para efectuar un seguimiento del impacto de las actividades del Fondo Fiduciario de Emergencia para África en los derechos humanos. Los informes de supervisión efectuados por terceros constituyen una fuente de información nueva y potencialmente útil sobre los riesgos para los derechos humanos, pero no se demostró que se realizara un seguimiento a partir de ellos. Asimismo, la Comisión no ha definido todavía procedimientos formales para notificar y comprobar las denuncias de violaciones de los derechos humanos, ni orientaciones prácticas para aclarar en qué situaciones debe suspenderse el apoyo de la UE.

**VIII** Además del seguimiento tradicional de los proyectos, el Fondo Fiduciario de Emergencia para África ha creado un sistema para medir los logros colectivos de sus acciones. Este nuevo sistema de seguimiento agrega información procedente de todos los proyectos del Fondo, pero presenta problemas de exactitud de los datos. Además, aún no hay datos suficientes que permitan determinar si los proyectos han contribuido a abordar las causas profundas de la inestabilidad, la migración irregular y los desplazamientos.

**IX** El Fondo Fiduciario de Emergencia para África tiene vigencia hasta 2025, pero la contratación de fondos para operaciones finalizó en diciembre de 2021. El nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global se centra en parte en iniciativas relativas a la migración y los desplazamientos, y tiene objetivos similares a los del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. Nuestras conclusiones y recomendaciones pueden contribuir a esta o a cualesquiera futuras acciones para el desarrollo.

**X** Sobre la base de nuestra auditoría, formulamos una serie de recomendaciones. Dado que la migración ocupa un lugar destacado en la agenda política de la UE, estas medidas deberían aplicarse lo antes posible. Con miras a la finalización del Fondo Fiduciario de Emergencia para África y a sus futuras acciones para el desarrollo, también a través del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, la Comisión debería:

- aumentar la orientación empíricamente contrastada de las zonas geográficas y los beneficiarios;
- incluir los documentos del Fondo en un repositorio central que sirva para sustentar las futuras acciones y ampliar las enseñanzas extraídas para los documentos de acción;
- reforzar la detección de los riesgos para los derechos humanos y adoptar medidas de mitigación;
- comunicar los logros con mayor exactitud.

# Introducción

**01** En octubre de 2015<sup>1</sup>, la Comisión Europea creó el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la inestabilidad, la migración irregular y del desplazamiento de personas en África por un período inicial de cinco años. El Fondo Fiduciario de Emergencia para África es uno de los cuatro **fondos fiduciarios** que gestiona la Comisión. Su objetivo es que la UE tenga un papel reforzado en las acciones de emergencia, posemergencia o específicas de un asunto («temáticas»), en particular, produciendo ventajas de escala cuando se ponga en común con otros recursos<sup>2</sup>. El Fondo se creó en plena crisis migratoria de 2015 como instrumento para coordinar la respuesta de los Estados miembros de la UE con la de otros contribuyentes, países africanos asociados y organizaciones internacionales.

**02** El objetivo general y la finalidad del Fondo Fiduciario de Emergencia para África es dar respuesta a diversas crisis en tres regiones, o «apartados» geográficos, de África (véase la **ilustración 1**): el Sahel y el lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África. La finalidad del Fondo es prestar apoyo a todos los aspectos de la estabilidad y contribuir a mejorar la gestión de la migración y a abordar las causas profundas de la desestabilización, los desplazamientos forzados y la migración irregular, en particular, impulsando la resiliencia, las oportunidades económicas, la igualdad de oportunidades, la seguridad y el desarrollo, y poniendo freno a los abusos de los derechos humanos<sup>3</sup>.

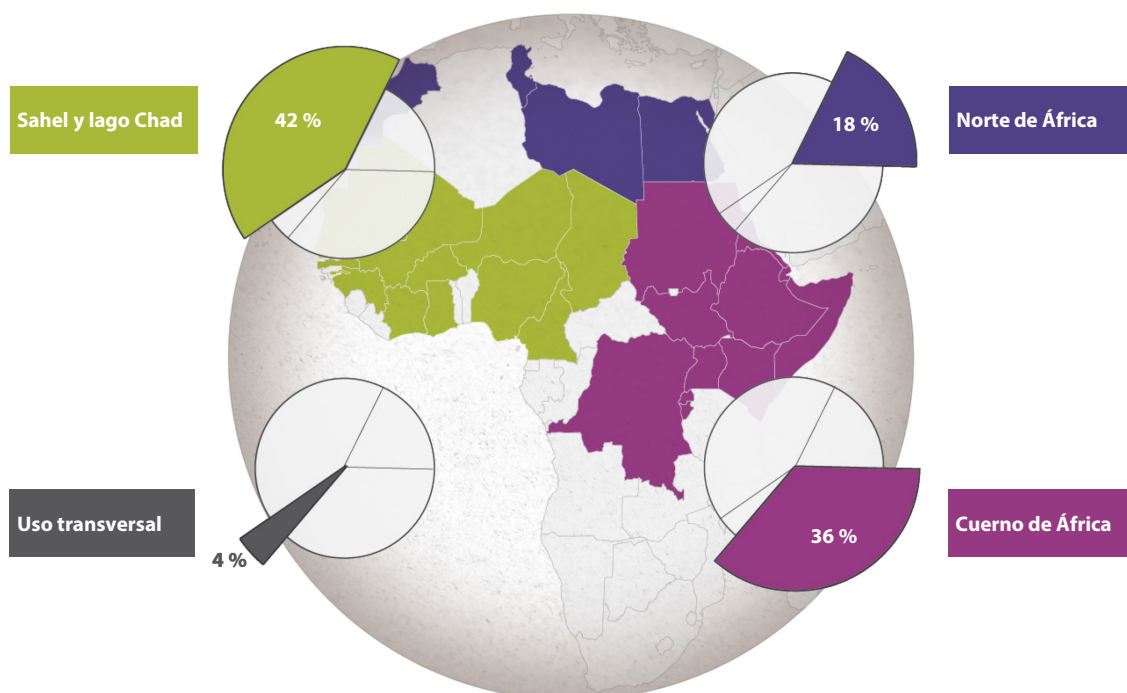
---

<sup>1</sup> Decisión C(2015) 7293 de la Comisión.

<sup>2</sup> Véanse el considerando 68 y el artículo 187 del **Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012**, y el artículo 234 del **Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046**.

<sup>3</sup> Artículo 2 del **acuerdo constitutivo** del Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

## Ilustración 1 – Ámbito geográfico del Fondo Fiduciario de Emergencia para África y fondos comprometidos, 2015-2023



*Nota:* Las fronteras mostradas y los nombres utilizados en este mapa no implican respaldo o aceptación oficiales por parte de las Naciones Unidas.

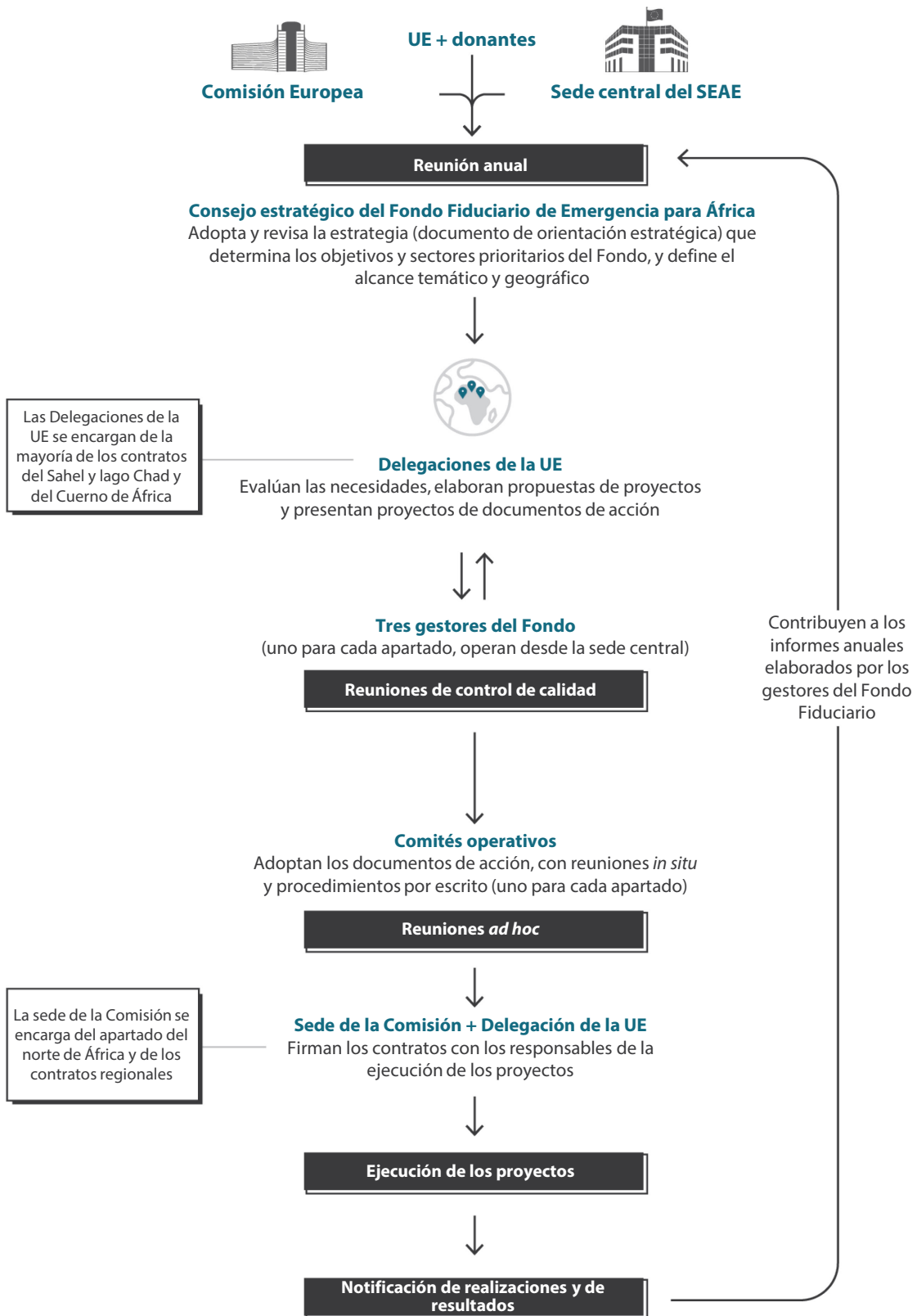
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos financieros de la Comisión. La gran mayoría de los fondos son específicos de cada apartado, aunque un 4 % se utilizan en los distintos apartados (uso transversal).

**03** El acuerdo constitutivo del Fondo Fiduciario de Emergencia para África establecía dos órganos rectores, ambos compuestos por representantes de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), los Estados miembros de la UE y otros donantes, así como representantes de los países asociados africanos y las organizaciones regionales en calidad de observadores.

- Tal como indica su nombre, el consejo estratégico es responsable de fijar los objetivos y prioridades generales del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. Normalmente se reúne una vez al año.
- El comité operativo se reúne en sesiones separadas para cada uno de los tres apartados geográficos a fin de examinar y aprobar las acciones financiadas por el Fondo Fiduciario de Emergencia para África.
- La Comisión [Dirección General (DG) de Asociaciones Internacionales y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación] gestiona el Fondo y es, por tanto, responsable de la ejecución de las acciones acordadas. La *ilustración 2* muestra el proceso, desde la planificación estratégica hasta la elaboración de informes.



## Ilustración 2 – Fondo Fiduciario de Emergencia para África: de la estrategia a la elaboración de informes



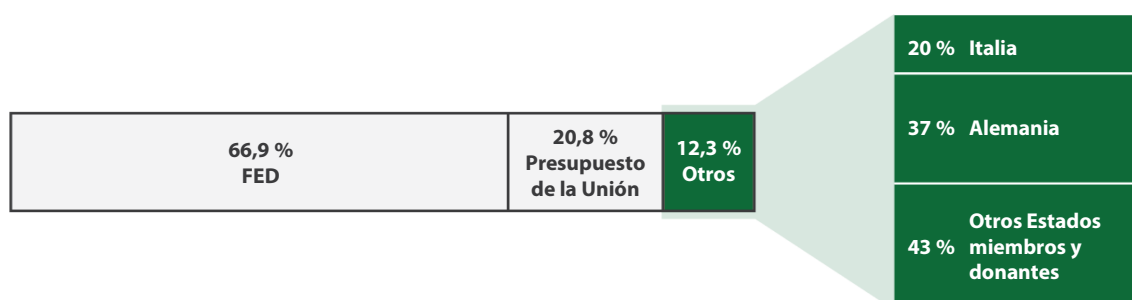
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**04** En noviembre de 2015, el consejo estratégico adoptó un documento de orientación estratégica<sup>4</sup> que define los siguientes objetivos estratégicos para las acciones que recibirán apoyo en virtud del Fondo:

- a) crear mejores oportunidades económicas y en materia de empleo;
- b) reforzar la resiliencia de las comunidades, y, en particular, de las personas más vulnerables, así como de los refugiados y desplazados;
- c) mejorar la gestión de la migración en los países de origen, tránsito y destino;
- d) mejorar la gobernanza y la prevención de conflictos y reducir los desplazamientos forzados y la migración irregular.

**05** Mediante el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, la UE ha prestado apoyo a 27 países con 933 contratos en el marco de 248 programas. Aunque la dotación inicial era de 1 800 millones de euros, hasta la fecha el Fondo ha recibido más de 5 000 millones de euros en aportaciones. La mayor parte (4 400 millones de euros, el 88 % del total) ha consistido en transferencias desde el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y desde el presupuesto de la UE. Otros 623 millones de euros (un 12 %) proceden de Estados miembros de la UE, el Reino Unido, Noruega y Suiza (véase la *ilustración 3*).

### Ilustración 3 – Fuentes de financiación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África en diciembre de 2023



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos financieros de la Comisión.

<sup>4</sup> Documento de orientación estratégica del Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

**06** A menos que un donante especificara lo contrario, la Comisión repartió todas las aportaciones con arreglo a los siguientes porcentajes, acordados previamente con los contribuyentes:

- o un 40 % para el apartado del Sahel y el lago Chad;
- o un 40 % para el apartado del Cuerno de África;
- o un 20 % para el apartado del norte de África.

**07** Sin embargo, dado que la financiación de la UE debe respetar el ámbito temático y geográfico de cada instrumento de financiación, y que los donantes a veces solicitan que sus fondos se utilicen para fines específicos (fondos asignados), la mayor parte de la financiación se asignó al apartado del Sahel y el lago Chad (véase el [cuadro 1](#)).

En diciembre de 2023, el Fondo Fiduciario de Emergencia para África había desembolsado un total de 4 508 millones de euros. Este importe incluye un 1,5 % de gastos administrativos. Al final de 2023, prácticamente se había completado la asignación, pero aún quedaban fondos disponibles para auditorías, evaluaciones y seguimiento.

### **Cuadro 1 – Contribuciones, compromisos y pagos del Fondo Fiduciario de Emergencia para África por apartado (millones de euros) hasta diciembre de 2023**

	No asignados	Asignados	Total de aportaciones	Comprometido	Pagado
El Sahel y el lago Chad	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Cuerno de África	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Norte de África	27	894	921 (18 %)	867	808
Transversal			s.o. <sup>1</sup>	198	193
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>4 926</b>	<b>5 062</b>	<b>4 909</b>	<b>4 508<sup>1</sup></b>

<sup>1</sup> Aunque los fondos se asignaron a cada uno de los tres apartados, una pequeña parte del total de fondos (el 4 %) se utilizó para actividades en los tres apartados (uso transversal).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales del Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

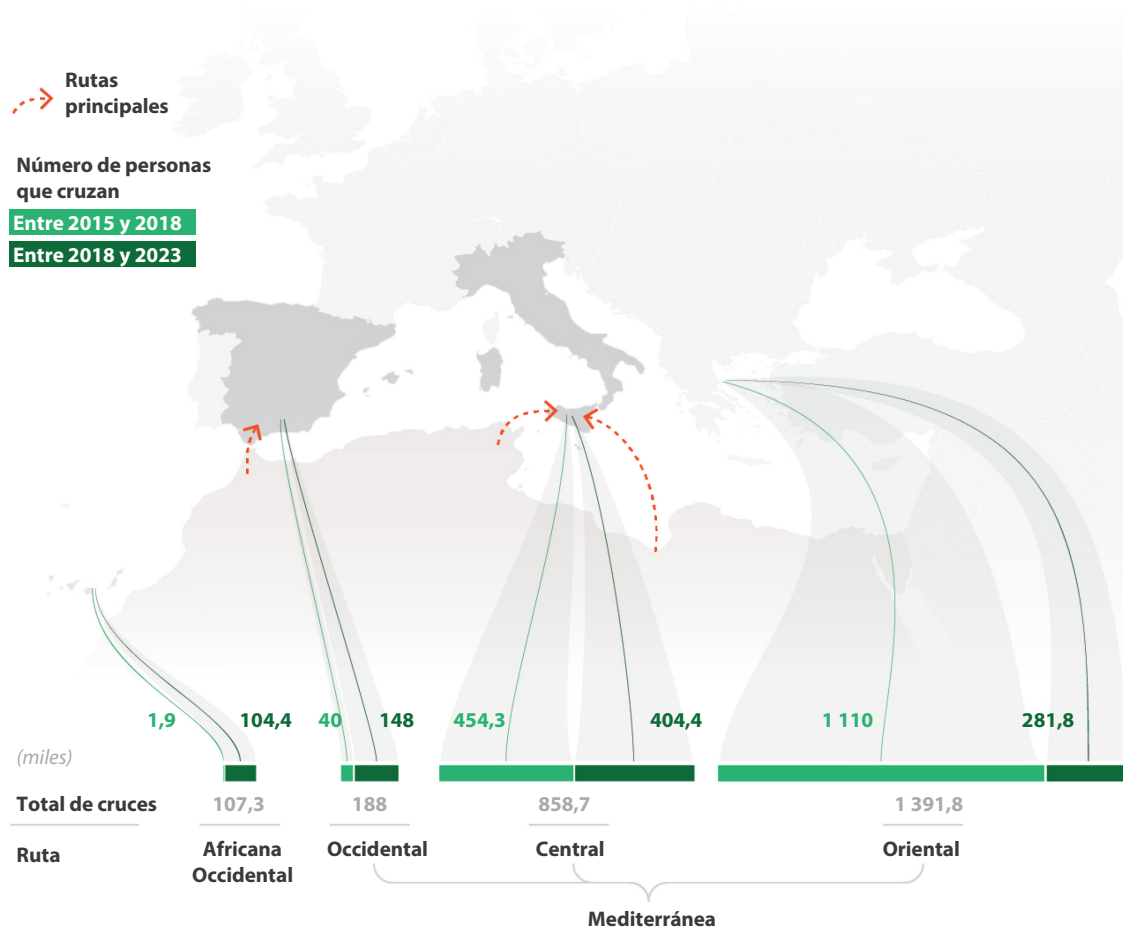
**08** En 2022, más de una tercera parte de toda la población refugiada del mundo vivía en el África subsahariana<sup>5</sup>. La mayoría de los países subsaharianos presentan un saldo migratorio negativo: emigran más personas de las que inmigran. Si bien los desplazamientos internos son frecuentes, el Sahel es también una de las rutas de tránsito utilizadas con mayor frecuencia por los migrantes que viajan hacia Europa.

**09** Los flujos migratorios desde África hacia la UE han fluctuado a lo largo de los años, alcanzando un máximo entre 2014 y 2016. Tras un descenso durante la pandemia de COVID-19, las cifras de la migración irregular hacia Europa han vuelto a aumentar de forma constante. Los migrantes africanos suelen llegar a Europa a través de las rutas del Mediterráneo occidental, central y oriental, y de África occidental. La ruta del Mediterráneo central a través del norte de África es la principal vía de acceso a Europa, seguida del Mediterráneo occidental desde los países del Sahel (véase la *ilustración 4*).

---

<sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, [Refugee Data Finder](#).

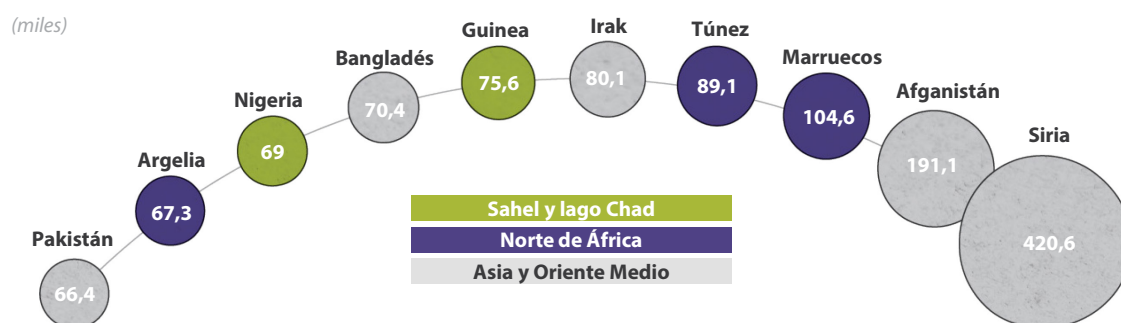
## Ilustración 4 – Rutas migratorias y cruces irregulares detectados desde África a Europa



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de estadísticas publicadas por Frontex.

**10** La mayoría de los migrantes en situación irregular que llegan a la UE proceden de Asia y de Oriente Próximo (véase la *ilustración 5*). Estos migrantes utilizan principalmente la ruta oriental a través de los Balcanes, pero muchos transitan por África utilizando la ruta del Mediterráneo central.

## Ilustración 5 – Los diez principales países de origen de los migrantes que cruzan irregularmente a la UE (2016-2023)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de estadísticas publicadas por Frontex. Los datos se refieren a las detecciones de cruces irregulares de fronteras y no al número total de migrantes, ya que una misma persona puede cruzar la frontera exterior varias veces.

**11** Sin embargo, la mayoría de quienes cruzan el mar por las rutas de África occidental o del Mediterráneo occidental y central proceden de países africanos. En orden decreciente, los diez principales países de origen de los migrantes en situación irregular que llegaron a la UE desde África entre 2016 y 2023 eran: Marruecos, Túnez, Guinea, Costa de Marfil, Argelia, Nigeria, Bangladesh, Egipto, países subsaharianos no especificados y Mali.

**12** La fecha final de aplicación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África se ha fijado para finales de 2025, pero el Fondo dejó de contratar fondos para operaciones al final de diciembre de 2021. No obstante, el objetivo del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDI - Europa Global), creado en 2021, es dedicar el 10 % de su gasto a iniciativas relacionadas con la migración y los desplazamientos, con objetivos similares a los del Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

**13** Según la definición de la OCDE, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) es aquella que tiene como principal objetivo promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Uno de los principios rectores de la AOD es que la cooperación para el desarrollo no debe utilizarse para promover la agenda migratoria nacional del donante. Además, la financiación de servicios o equipos militares queda excluida, por lo general, de los informes de la AOD. Las contribuciones del Fondo Fiduciario de Emergencia para África deben cumplir la normativa aplicable de la UE, incluidas las normas sobre la AOD.

## Alcance y enfoque de la fiscalización

**14** En la presente auditoría de gestión examinamos si el Fondo Fiduciario de Emergencia para África había dirigido su apoyo a la consecución de sus objetivos —abordar las causas profundas de la inestabilidad, la migración irregular y los desplazamientos forzados en África— prestando la debida atención a los derechos humanos.

**15** Dado que la migración sigue ocupando un lugar destacado en la agenda política de la UE, y que nuestra anterior auditoría<sup>6</sup> se llevó a cabo poco después de la creación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, cuando los proyectos se encontraban aún en una fase temprana de ejecución, decidimos efectuar un seguimiento de las recomendaciones que formulamos entonces (véase el *anexo I*) y comprobar los resultados de los proyectos finalizados o muy avanzados. En la auditoría del Fondo Fiduciario de Emergencia para África realizada en 2018 concluimos que se trataba de una herramienta flexible, pero que su diseño debería haber sido más concreto. El nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global se centra en parte en iniciativas relativas a la migración y los desplazamientos, y tiene objetivos similares a los del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. Nuestras conclusiones y recomendaciones pueden contribuir a esta acción o a cualesquiera futuras acciones para el desarrollo.

**16** En la presente auditoría examinamos si:

- la Comisión había aplicado las cuatro recomendaciones que formulamos en nuestro *Informe Especial 32/2018* y, en particular, si la Comisión propuso que el consejo estratégico revisara la estrategia del Fondo Fiduciario de Emergencia para África y si las decisiones de financiación se orientaron correctamente;
- la Comisión tuvo debidamente en cuenta los derechos humanos a la hora de prestar apoyo;
- los resultados del Fondo Fiduciario de Emergencia para África fueron objeto de un seguimiento eficaz, se comunicaron con exactitud y fueron sostenibles.

---

<sup>6</sup> *Informe Especial 32/2018*.

**17** Nuestro trabajo incluyó un examen de pruebas documentales, como documentos de programación; informes de situación, de seguimiento y de evaluación de proyectos; estudios e informes de investigación, documentación de proyectos, informes de misión de las Delegaciones y de la sede, correspondencia, y actas de reuniones. La auditoría abarcó el período comprendido entre la creación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África al final de 2015 y diciembre de 2023.

**18** Elegimos al menos un país de cada apartado regional (Etiopía en el Cuerno de África, Gambia y Mauritania en el Sahel, y lago Chad y Túnez en el norte de África) para realizar visitas sobre el terreno. Nuestros criterios de selección se basaron en la materialidad de cada país y en su situación de seguridad, así como en imperativos logísticos y de recursos. Incluimos en la muestra 16 proyectos, que corresponden a un mínimo de 5 proyectos por apartado, e incluimos al menos un proyecto regional por cada apartado. Para seleccionar los proyectos, tuvimos en cuenta la materialidad y el número de realizaciones comunicadas por el sistema de seguimiento y aprendizaje del Fondo (véase el [anexo II](#)). Para dar seguimiento a nuestra anterior recomendación sobre los procedimientos de selección, elegimos una muestra de 11 documentos de acción adoptados en diciembre de 2018 o posteriormente: 1 de cada país que visitamos y 2 de cada uno de los apartados (véase el [anexo III](#)).

**19** Entrevistamos a personal del SEAE, de la Comisión (DG Asociaciones Internacionales, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, DG Migración y Asuntos de Interior, Frontex y Centro Común de Investigación) y del Parlamento Europeo, pero también a beneficiarios, responsables de la ejecución de los proyectos, organizaciones de la sociedad civil, la OCDE y siete contribuyentes del Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

**20** Las Delegaciones de la UE en los países que visitamos se esforzaron al máximo por atender nuestras peticiones. Sin embargo, no pudimos visitar a todos los beneficiarios y proyectos que seleccionamos para nuestra muestra, bien porque los responsables de la ejecución de los proyectos, la Delegación de la UE o el beneficiario no pudieron ponerse en contacto con los beneficiarios de la muestra o no nos concedieron las autorizaciones para visitar las instalaciones, bien por limitaciones de tiempo y de seguridad. Cinco responsables de la ejecución de los proyectos no facilitaron toda la información que solicitamos (faltaban elementos como facturas, listas de asistencia y nombres de beneficiarios). Estos problemas afectaron a la mitad de los proyectos de la muestra. En consecuencia, no pudimos comprobar la exactitud ni la sostenibilidad de las realizaciones comunicadas con respecto a partes de nuestra muestra.



**21** También recabamos pruebas a través de una encuesta confidencial que se envió a 176 agentes de las Delegaciones de la UE que se encargan de aplicar el Fondo Fiduciario de Emergencia para África. El objetivo de esta encuesta confidencial era obtener información complementaria sobre la concepción, la ejecución y el seguimiento de las actividades de los proyectos, así como sobre el número de posibles denuncias en materia de derechos humanos notificadas en todos los países que ejecutan los proyectos del Fondo. El índice de respuesta fue del 52 % (91 respuestas, 84 de ellas procedentes de funcionarios de programas del Fondo). Dicha encuesta no estaba dirigida al personal de la sede central responsable de los proyectos regionales y del norte de África, ya que nuestro objetivo era obtener información de las Delegaciones y recabar datos sobre la ejecución de los proyectos del Fondo Fiduciario de Emergencia para África sobre el terreno.

## Observaciones

**La estrategia del Fondo siguió siendo general y, pese a la flexibilidad de las ayudas, las opciones de financiación no eran suficientemente específicas**

**Los objetivos del Fondo Fiduciario de Emergencia para África siguen teniendo un carácter demasiado general y los informes de investigación tuvieron poca influencia en la estrategia del Fondo**

**22** En esta sección del informe, examinamos si, en respuesta a una de nuestras recomendaciones previamente aceptadas<sup>7</sup>, la Comisión utilizó las realizaciones del centro de investigación y recogida de pruebas (véase el [recuadro 1](#)) y las enseñanzas extraídas para proponer al consejo estratégico una revisión de los objetivos y prioridades del Fondo. A continuación, comprobamos si esos objetivos y prioridades revisados eran más específicos y alcanzables. En el [anexo I](#) figura el estado de aplicación de todas nuestras recomendaciones para el Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

---

<sup>7</sup> Informe Especial 32/2018, recomendación 1.

## Recuadro 1

### **El centro de investigación y recogida de pruebas del Fondo Fiduciario de Emergencia para África es un nuevo conjunto de herramientas para la evaluación de necesidades, la definición de problemas y el análisis del contexto**

El acuerdo constitutivo establece que la estrategia del Fondo debe sustentarse en un enfoque claro y con información contrastada. El documento de orientación estratégica obligaba al Fondo a financiar la investigación y el análisis del contexto de la migración, en particular, para que sirviera de base a la política y a las operaciones en el marco del uso de los recursos del Fondo. El centro de investigación y recogida de pruebas se creó como una nueva herramienta para poner en práctica este compromiso.

En diciembre de 2015, el comité operativo del Cuerno de África aprobó un primer documento de acción para utilizar el centro de investigación y recogida de pruebas. Su objetivo general era mejorar el conocimiento y la comprensión de las causas profundas de la inestabilidad, la inseguridad, la migración irregular y los desplazamientos forzados a lo largo de las principales rutas migratorias, los factores impulsores y subyacentes, así como analizar y difundir las políticas y planteamientos más eficaces para abordarlas y reducirlas, y mejorar la gestión de la migración.

El centro de investigación y recogida de pruebas aspira a dotar al Fondo de mejores pruebas que le ayuden a detectar y ejecutar las actividades y proyectos adecuados. Garantiza que el dinero pueda dedicarse a evaluar las necesidades de los proyectos antes de que se aprueben los documentos de acción.

**23** Hallamos que, desde que se creó el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, el consejo estratégico nunca ha actualizado el acuerdo constitutivo (salvo la prórroga del período operativo en un año, hasta el 31 de diciembre de 2021<sup>8</sup>) ni el documento de orientación estratégica.

---

<sup>8</sup> Decisión de la Comisión C(2020) 8701, de 10 diciembre de 2020.

**24** Reconociendo la escasez de recursos del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, el consejo estratégico aprobó criterios prioritarios para los tres apartados en abril de 2018<sup>9</sup>. Sin embargo, la Comisión no respondió reorientando los objetivos y prioridades generales del Fondo, que siguen siendo los que se definieron en el documento de orientación estratégica (véase el apartado **04**). La Comisión aceptó los criterios prioritarios del consejo estratégico para 2018 (véase la **ilustración 6**) como un nivel adicional de orientación que refleja la evolución de las necesidades y los nuevos retos.

### Ilustración 6 – Criterios prioritarios del consejo estratégico

Prioridades para el Sahel y el lago Chad y el Cuerno de África	Prioridades para el norte de África
Retorno y reintegración	Gestión integrada de las fronteras
Gestión de refugiados (marco de respuesta integral para los refugiados)	Protección de migrantes vulnerables
Titulización de documentos y registro civil	Migración laboral
Medidas de lucha contra el tráfico ilícito	Retorno voluntario y reintegración sostenible
Esfuerzos básicos de estabilización en Somalia, Sudán y Sudán del Sur y, en función de los recursos, en el Sahel	Estabilización comunitaria (incluido el apoyo a los municipios en las rutas migratorias)
Foros de diálogo sobre migración (Gambia, Etiopía)	

Fuente: Minutes of the [fourth EUTF Board meeting](#).

**25** El apartado del norte de África siguió dando prioridad al objetivo estratégico de «mejorar la gestión de la migración» (véase el apartado **04**), mientras que los apartados del Sahel y del lago Chad y del Cuerno de África no fijaron prioridades específicas. Incluso con posterioridad a abril de 2018, los comités operativos siguieron adoptando **documentos de acción** que se ajustaban a los 4 objetivos estratégicos generales, pero no a los fijados por el consejo estratégico.

**26** Así pues, la revisión de los criterios prioritarios por parte del consejo estratégico tuvo escasa repercusión en el diseño de los documentos de acción aprobados después de abril de 2018. Constatamos que 32 de los 105 documentos de acción aprobados desde esa fecha no se correspondían plenamente con los criterios prioritarios de 2018 (véase un ejemplo en el **recuadro 2**).

<sup>9</sup> Minutes of the [fourth EUTF Board meeting](#).

## Recuadro 2

### **Ejemplo de documentos de acción que no se correspondían plenamente con los criterios prioritarios de 2018**

La finalidad de un documento de acción del apartado del Sahel y del lago Chad era crear una emisora de radio en el Sahel para promover la expresión de los jóvenes. En la práctica, la nueva emisora emite sobre todo música. El documento fue aprobado para dar respuesta al objetivo estratégico «mejorar la gobernanza y la prevención de conflictos» (véase el apartado **04**). Sin embargo, es difícil establecer un vínculo con los criterios prioritarios revisados por el consejo estratégico en 2018, que son:

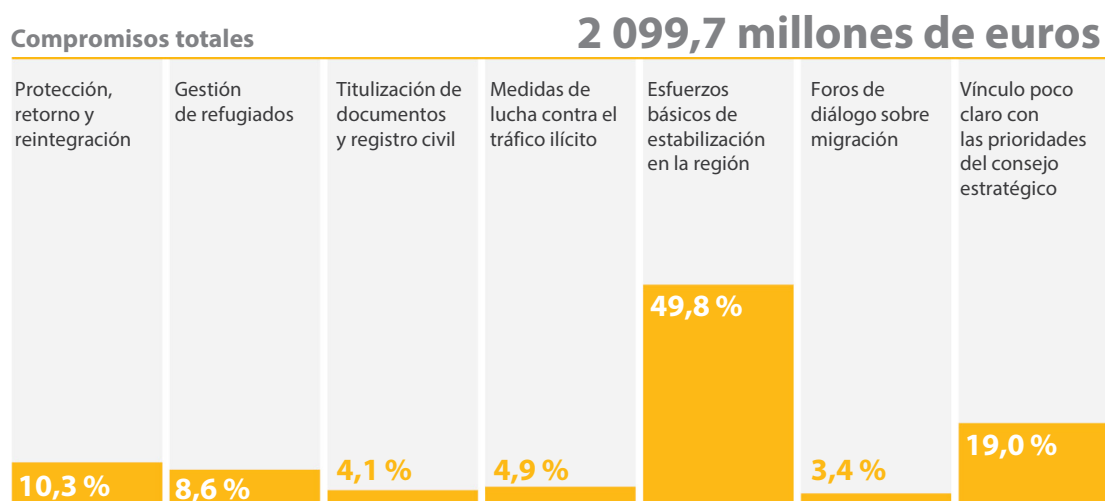
1. Retorno y reintegración.
2. Gestión de refugiados (marco de respuesta integral para los refugiados).
3. Titulización de documentos y registro civil.
4. Esfuerzos básicos de estabilización en Somalia, Sudán, Sudán del Sur y, en función de los recursos, en el Sahel.
5. Foros de diálogo sobre migración (Gambia, Etiopía).

**27** También constatamos, como se describe en nuestro [Informe Especial 32/2018](#), que se ha mantenido en la mayor medida posible el carácter general de los objetivos y prioridades del Fondo, de manera que la mayor parte de los diferentes tipos de medidas pueda considerarse admisible. La Comisión considera que el apoyo del Fondo es equilibrado y se refiere a los 4 objetivos estratégicos (el 17 % de la financiación se destinó a crear mejores oportunidades económicas y en materia de empleo, el 28 % a reforzar la resiliencia de las comunidades, el 31 % a mejorar la gestión de la migración, y el 22 % a mejorar la gobernanza y la prevención de conflictos)<sup>10</sup>. Sin embargo, no existe un equilibrio equivalente entre las prioridades definidas por el consejo estratégico (véase la [ilustración 7](#) y la [ilustración 8](#)). Tampoco existen orientaciones sobre a cuál de estas prioridades debe concederse preeminencia. En consecuencia, la financiación ha seguido asignándose de manera desproporcionada a una amplia gama de acciones de desarrollo, humanitarias y de seguridad en el marco de la prioridad «esfuerzos básicos de estabilización en la región» de los apartados Sahel y lago Chad y Cuerno de África, y de la prioridad «protección de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados vulnerables, y estabilización comunitaria» del norte de África. La estabilización resulta esencial, puede abordarse en múltiples sectores (educación, empleo, seguridad, actividades de consolidación de la paz, gobernanza, nutrición, etc.) y financiarse a través de otros instrumentos de la UE, y no es una prioridad específica del Fondo.

---

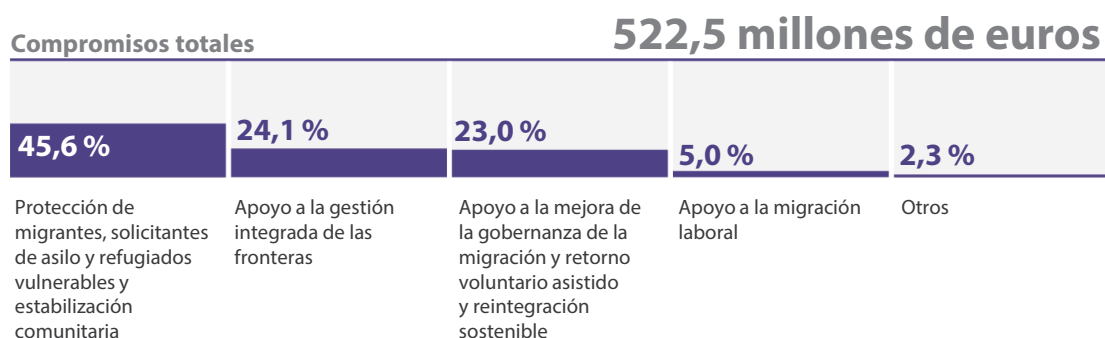
<sup>10</sup> EUTF 2023 annual report, p. 19.

### Ilustración 7 – Asignación estimada de los compromisos del Sahel y el lago Chad, y del Cuerno de África a los criterios prioritarios del Fondo revisados por el consejo estratégico



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los documentos de acción del Fondo Fiduciario aprobados desde abril de 2018.

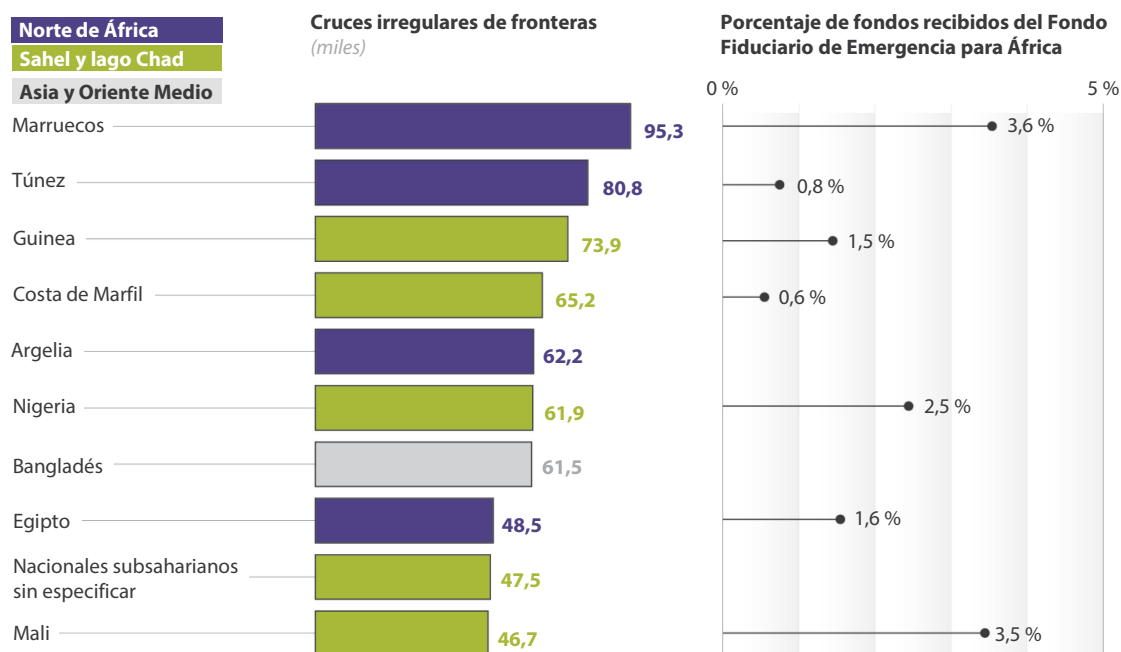
### Ilustración 8 – Asignación estimada de los compromisos del norte de África a los criterios prioritarios del Fondo revisados por el consejo estratégico



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los documentos de acción del Fondo aprobados desde abril de 2018.

**28** Ni el acuerdo constitutivo ni el documento de orientación estratégica ni el marco operativo especifican cómo debe asignarse la financiación por cada apartado, país o prioridad. A pesar de que el comité operativo del Cuerno de África acordó alejarse de las asignaciones por país y centrarse en indicadores clave con una dimensión relacionada con la migración, las asignaciones del Fondo no se basaban en indicadores específicos de la migración, como el número de migrantes en situación irregular que llegan a la UE (véase la *ilustración 9*), el número de desplazados internos o el tamaño de la población migrante acogida.

### Ilustración 9 – Los diez principales países de origen de los migrantes en situación irregular que llegaron a la UE por las rutas de África occidental y del Mediterráneo occidental y central (2016-2023), y porcentaje de financiación recibida del Fondo

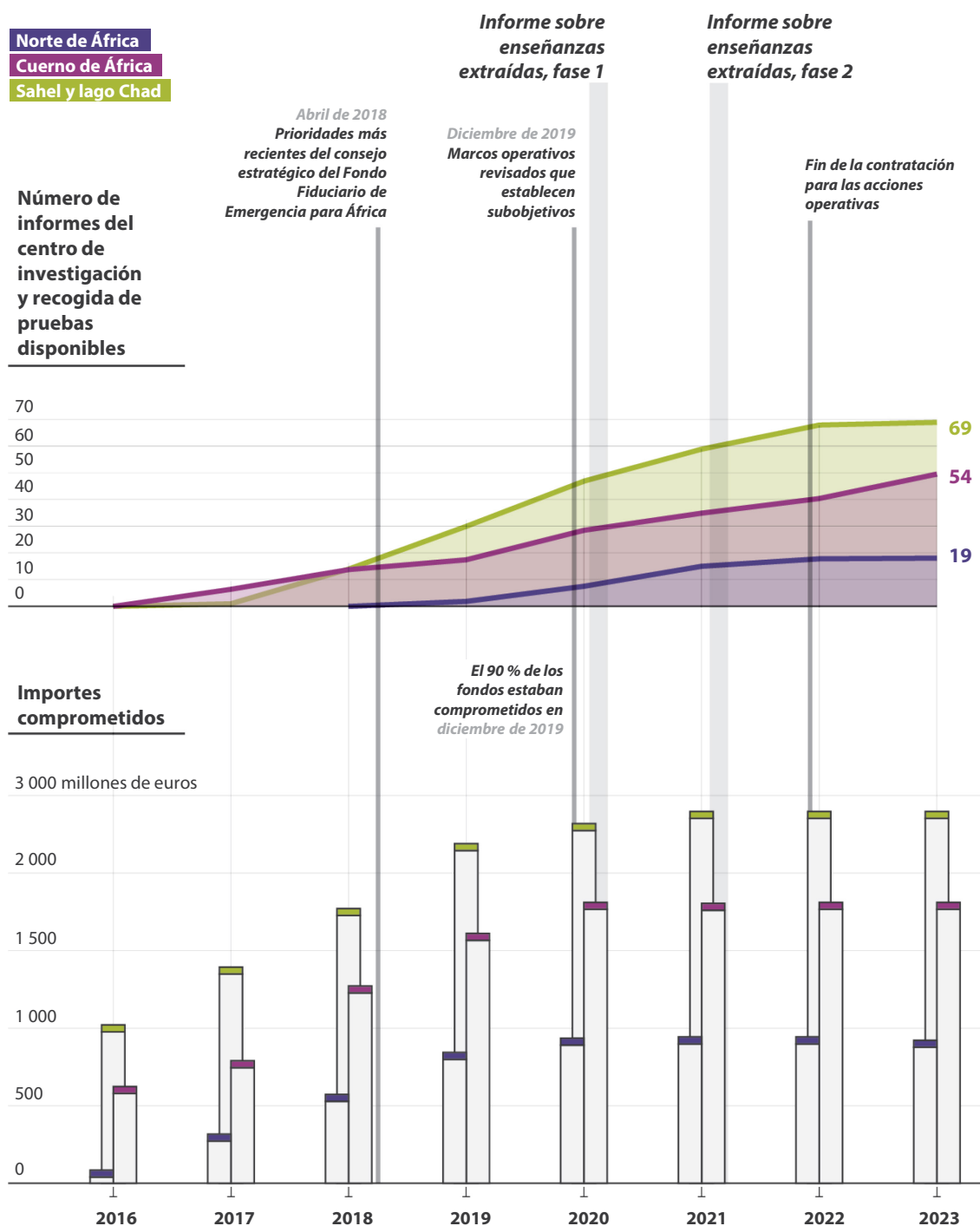


*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de pagos de Frontex y del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. Los datos se refieren a la detección del cruce no autorizado de fronteras y no al número total de migrantes, ya que una misma persona puede cruzar la frontera exterior varias veces.

**29** A diferencia de la anterior ayuda al desarrollo, el objetivo del Fondo era orientar su apoyo basándose en datos contrastados. El Fondo desarrolló los centros de investigación y recogida de pruebas para recabar datos sobre los desencadenantes y las dinámicas de los conflictos, la migración irregular y los desplazamientos, pero no encontramos evidencia alguna de que dichos centros y los informes sobre las enseñanzas extraídas se incorporaran directamente a la estrategia del Fondo. Como en el caso de la evaluación intermedia del Fondo, la gran mayoría de estos informes no estuvieron disponibles hasta que ya se había comprometido casi toda la financiación (4 400 millones de euros a diciembre de 2019), por lo que solo tuvieron una repercusión limitada en los proyectos del Fondo (véase la *ilustración 10*).



## Ilustración 10 – Disponibilidad de los informes de los centros de investigación y recogida de pruebas y aprobación de las prioridades y subobjetivos más recientes del Fondo



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos financieros de la Comisión, actas del consejo estratégico y comités operativos del Fondo, informes del centro de investigación y recogida de pruebas e informes sobre las enseñanzas extraídas.

**El mecanismo decisorio de la financiación es más rápido, pero no se tienen debidamente en cuenta las enseñanzas extraídas ni a las evaluaciones exhaustivas de las necesidades**

**30** El documento de orientación estratégica establece que las intervenciones del Fondo Fiduciario deben basarse en una comprensión profunda de los contextos locales<sup>11</sup>. El objetivo es adoptar decisiones más precisas sobre el destino de las inversiones (por ejemplo, regiones afectadas por conflictos o con riesgo creciente de sufrirlos, desplazamientos forzosos, trata o tráfico de personas; zonas carentes de servicios sociales y oportunidades, o regiones de origen de migrantes en situación irregular), quién debe beneficiarse de ellas (por ejemplo, jóvenes en situación de riesgo), y con qué responsables de la ejecución de los proyectos (locales, nacionales, regionales o internacionales) pueden promoverse mejor los objetivos en un contexto concreto. Además de examinar estos criterios, comprobamos si las intervenciones del Fondo se aplicaron con prontitud para responder a la crisis y justificaron el uso de un instrumento de emergencia.

**Las normas del Fondo permitían la adopción rápida de decisiones de financiación, y la contratación era más lenta, pero se producía en plazos razonables**

**31** Más de la mitad de los responsables de programas del Fondo que participaron en nuestra encuesta se mostraron de acuerdo o muy de acuerdo con que las acciones beneficiarias del Fondo pudieran financiarse a través de otros instrumentos de la UE. Se trataba de acciones que también habrían podido optar a la financiación bilateral o regional del FED, del Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz, del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo o de las ayudas de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

**32** Sin embargo, constatamos que el Fondo es más flexible y adaptable a situaciones de emergencia, como la pandemia de COVID-19. La Comisión también ha recurrido al Fondo en un número limitado de países en los que la financiación del FED fue imposible por falta de acuerdo político.

---

<sup>11</sup> EUTF Strategic Orientation Document. Section 2. Principles of Intervention (p. 10).

**33** En nuestro informe de 2018 constatábamos que el Fondo brinda la posibilidad adicional de agilizar la respuesta, ya que ha reducido el tiempo necesario para definir y formular acciones y, a continuación, adjudicar contratos<sup>12</sup>. No obstante, observamos que 5 de los proyectos incluidos en nuestra muestra se contrataron muy rápidamente (no más de 2 meses tras la aprobación del comité operativo), mientras que la contratación requirió mucho más tiempo en otros 4 casos (14 meses de media). Los 7 proyectos restantes se contrataron en un plazo razonable de aproximadamente 6 meses. También constatamos que 11 documentos de acción aprobados tras la revisión de los criterios prioritarios en 2018 tuvieron que anularse posteriormente porque las acciones previstas no pudieron ejecutarse.

#### **Las enseñanzas extraídas previamente no se aprovecharon lo suficiente en el diseño de las acciones del Fondo**

**34** Los documentos de acción deben contener una descripción general de las enseñanzas extraídas de proyectos anteriores, así como el contexto general y una exposición de las necesidades específicas. Todos los documentos de acción incluidos en la muestra, salvo uno, contenían una sección específica sobre enseñanzas extraídas, pero no hacían alusión a desafíos, dificultades, recomendaciones ni buenas prácticas ejemplares. Las secciones eran breves (dentro del máximo solicitado de media página) y de carácter genérico. No se destacaban las enseñanzas extraídas para acciones similares en distintos países. Además, las enseñanzas extraídas no se incorporaban sistemáticamente al diseño de los proyectos (véase el [recuadro 3](#)).

---

<sup>12</sup> Informe Especial 32/2018, ilustración 3.

### Recuadro 3

#### Ejemplo de enseñanzas extraídas que se sometieron a un seguimiento insuficiente

En un documento de acción del Sahel y el lago Chad se señalaba que una de las enseñanzas extraídas en el trabajo con jóvenes, adultos jóvenes y antiguos migrantes es que un aumento sustancial de los ingresos puede no conducir automáticamente a una mayor resiliencia frente a la migración irregular, sino que puede implicar incluso el riesgo de que se lleven a cabo planes «latentes» de migración irregular, por los altos costes que implica y debido a la fuerte percepción de la migración como «la» clave para el éxito y un futuro mejor, a pesar de la conciencia de los riesgos y peligros que entraña la migración irregular. La mejora de las competencias profesionales tiene efectos similares.

Aunque el documento de acción señalaba este hecho como una enseñanza extraída, poco se hizo para mitigar el riesgo reconocido. Uno de los proyectos de la muestra incluía la supervisión de grupos seleccionados de beneficiarios de subvenciones (agricultores) para controlar los avances en la producción y la comercialización, evaluar cómo respondían a los desafíos y proporcionar asesoramiento técnico. Los informes de supervisión ponían de manifiesto que varios beneficiarios no se encontraban en sus negocios o estaban incluso ilocalizables, y que algunos necesitaban más formación. Durante nuestras visitas sobre el terreno encontramos este mismo problema.

El seguimiento de esta cuestión se limitó a una muestra de beneficiarios en solo 2 proyectos, y no se repitió en otros 5.

2 proyectos, sin embargo, utilizaron criterios de selección específicos, como la voluntad de invertir capital personal, como medio para prevenir «planes latentes de migración irregular».

**35** El seguimiento orientado a los resultados es un examen que realizan contratistas externos, concebido para analizar el rendimiento de los programas y proyectos. Desde 2020, los informes de seguimiento orientado a los resultados incluyen una pregunta sobre enseñanzas extraídas y buenas prácticas. Si bien estos informes indicaban que el 85 % de las intervenciones tenían en cuenta la experiencia pasada y las enseñanzas extraídas, también mostraban que solo el 10 % de los proyectos habían destacado las enseñanzas extraídas o facilitado ejemplos de buenas prácticas que pudieran compartirse de manera provechosa más allá del contexto inmediato del proyecto.

## Las actividades del Fondo propuestas no responden suficientemente a las necesidades urgentes

**36** Según la dirección del Fondo, las Delegaciones de la UE, las sedes centrales y los responsables de la ejecución de los proyectos mantuvieron intercambios «fluidos e informales» durante la programación y el diseño de los documentos de acción, en el curso de los cuales tomaron nota de las necesidades urgentes definidas en los informes del centro de investigación y recogida de pruebas. Sin embargo, aunque aproximadamente el 40 % de los informes de dicho centro se habían completado en diciembre de 2019, el 60 % restante se publicó cuando los fondos disponibles para la contratación estaban casi agotados (véanse la *ilustración 10* y el apartado *29*). Solo 5 de los 31 funcionarios de las Delegaciones de la UE que respondieron a nuestra encuesta y que habían participado en la elaboración de documentos de acción del Fondo Fiduciario de Emergencia para África consideraron que los informes resultaban útiles en el proceso de redacción. Sin embargo, se recurrió a los informes con mayor frecuencia para la elaboración de documentos de acción para el IVCDI - Europa Global (véase el apartado *12*). Solo 1 de los 16 proyectos del Fondo contenidos en nuestra muestra hacía referencia expresa a un informe del centro de investigación y recogida de pruebas.

**37** La mayoría de los informes del centro de investigación y recogida de pruebas son de acceso público, pero no todos están centralizados en una única plataforma. Algunos informes están clasificados por apartados en el sitio web del Fondo<sup>13</sup>, pero no por objetivos, temas o actividades. Respecto al Cuerno de África, el contratista del centro de investigación y recogida de pruebas gestiona un sitio web<sup>14</sup> en el que se facilitan estas clasificaciones. El acceso abierto y compartido a todos los informes y demás datos contrastados, como estudios de campo (por ejemplo, estudios hidrológicos, topográficos o medioambientales), aumentaría el índice de éxito de los proyectos. Un proyecto incluido en nuestra muestra se basó en un estudio hidrológico avanzado de otro proyecto del Fondo para lograr extraer agua mediante perforación en Etiopía (véase la *imagen 1*). El mismo proyecto financió un trabajo similar en Kenia utilizando métodos convencionales y menos fiables. En consecuencia, 2 perforaciones en Kenia resultaron infructuosas.

---

<sup>13</sup> Sitio web del Fondo Fiduciario de Emergencia para África.

<sup>14</sup> Sitio web del centro de investigación y recogida de pruebas para los informes sobre el Cuerno de África.

### Imagen 1 – Éxito de un sondeo con energía solar en Dassenech (Etiopía)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**38** Los documentos de acción que comprobamos abordaban necesidades específicas. Se redactaron conforme a lo exigido por las directrices, pero constatamos que las actividades propuestas no siempre se ajustaban plenamente a:

- la urgencia de la situación;
- la capacidad de los responsables de la ejecución;
- la cifra realista de beneficiarios que podían recibir ayudas;
- los contextos locales (por ejemplo, interés de los jóvenes, sectores que ofrecen oportunidades de empleo, estructuras existentes, ayudas previas);
- las competencias, responsabilidades, compromiso y capacidad de las autoridades nacionales destinatarias;
- las prioridades de los países asociados (véase el [recuadro 4](#)).

#### Recuadro 4

##### Los objetivos del proyecto no tuvieron en cuenta las prioridades del país asociado

El comité operativo del Cuerno de África fue informado de que un proyecto en Etiopía prestaría apoyo a la reintegración sostenible de los ciudadanos etíopes que regresan de Europa y contribuiría en última instancia al desarrollo de un sistema nacional de gestión operativa de la reintegración. Los flujos migratorios mostraban que el destino preferido de los migrantes etíopes era Arabia Saudí (79 %), seguido de Kuwait (20 %) y Dubái (1 %).

La prioridad de las autoridades etíopes era repatriar a estos grupos de migrantes, pero no hacer regresar desde Europa a los migrantes en situación irregular. No obstante, el comité operativo validó un documento de acción centrado únicamente en los migrantes retornados de Europa. En consecuencia, unos meses antes de que finalizara el proyecto, menos del 10 % de la cifra inicialmente prevista de retornados desde Europa había recibido apoyo para la reintegración. Posteriormente se añadió al contrato un apéndice por el que se reducía la cifra objetivo de retornados desde Europa y se permitía prestar ayuda a los retornados de los países del Golfo.

**39** En consecuencia, según pudimos constatar, había actividades que ya no eran sostenibles, que eran difíciles de ejecutar (véase el apartado 79) o que no estaban directamente relacionadas con los aspectos más urgentes de la crisis migratoria. He aquí algunos ejemplos:

- rehabilitación del paseo marítimo de Al Shabbi en Bengasi;
- restauración del teatro romano de Sabratha, en Libia;
- equipamiento deportivo y de cocina para escuelas con necesidades urgentes de infraestructuras básicas (véase la *imagen 2*).

**Imagen 2 – Una escuela sin acceso a electricidad recibió una batidora para completar la formación en preparación y conservación de alimentos**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**40** Controlamos el requisito del Fondo relativo al cumplimiento de las normas de la AOD. La Comisión ha notificado que las contribuciones del Fondo eran 100 % admisibles para la AOD para la OCDE (véase el apartado 13). A diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos de desarrollo (como, por ejemplo, el IVCDI), las contribuciones de la AOD no se notificaron en cada proyecto. No obstante, la Comisión preparó listas internas de proyectos del Fondo con su correspondiente admisibilidad para la AOD. Observamos que estas listas incluían un proyecto que no era admisible para la AOD en el apartado del norte de África. También hallamos actividades que no eran admisibles para la AOD en tres proyectos que abarcaban dos apartados de nuestra muestra, y todos ellos habían sido considerados plenamente admisibles por la Comisión. Estos tres proyectos apoyan actividades de gestión o control de fronteras que redundan, al menos en parte, en interés del donante, o han producido realizaciones no admisibles. Por consiguiente, se notifica financiación del Fondo como 100 % admisible para la AOD cuando en realidad no lo es. En caso de duda, la Comisión no adoptó un enfoque de precaución sobre los informes de la AOD.



## Pese a que se aplicaba un enfoque innovador en la detección de riesgos para los derechos humanos en un entorno difícil, estos no se abordaban de forma exhaustiva

### La evaluación de los riesgos potenciales para los derechos humanos no fue exhaustiva

**41** Uno de los 8 principios de la estrategia del Fondo Fiduciario de Emergencia para África<sup>15</sup>, y una prioridad destacada por los miembros del consejo estratégico, es la necesidad de respetar el principio de «no ocasionar daños» (véase el [recuadro 5](#)). A lo largo de todo el ciclo de los proyectos del Fondo, la Comisión se ha comprometido a respetar este principio y el enfoque de las Naciones Unidas basado en los derechos humanos. Por tanto, examinamos si las acciones del Fondo incluidas en la muestra señalaban los potenciales riesgos para los derechos humanos e incluían medidas de mitigación adecuadas.

#### Recuadro 5

##### Principio de «no ocasionar daños»

El [nuevo consenso Europeo en materia de desarrollo](#): «nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro» compromete específicamente a la UE y a sus Estados miembros a aplicar «a la cooperación para el desarrollo un planteamiento basado en los derechos que incluya todos los derechos humanos». El planteamiento basado en los derechos comprende una categoría de derechos más amplia que los derechos humanos. Su objetivo es defender dos principios: «no ocasionar daños» y beneficiar lo máximo posible<sup>16</sup>.

El principio de «no ocasionar daños» estipula que la cooperación para el desarrollo no debe causar daños inaceptables ni violaciones de los derechos humanos<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Documento de orientación estratégica, p. 10.

<sup>16</sup> [Rights-based approach toolbox](#), SWD(2014) 152, pp. 5 a 7 y 15.

<sup>17</sup> [Rights-based approach toolbox](#), p. 15.

**42** Los documentos de acción se someten a un control interno de calidad en la Comisión antes de ser presentados a los comités operativos. La Comisión nos mostró sus notas sobre el control de calidad de 8 documentos de acción, relativos a 8 de los 16 proyectos de nuestra muestra. En los 8 restantes no había evidencia alguna de que se estuvieran realizando controles. Esta ausencia de controles afectó al menos a un proyecto en cada uno de los tres apartados. Las observaciones formuladas durante el proceso de revisión no se tuvieron en cuenta de modo sistemático. Cuando se aprueban o modifican los documentos de acción, se desconocen los riesgos asociados y, por tanto, no siempre se mitigan mediante actividades específicas. Una vez aprobada por el comité operativo, cada acción debe ejecutarse de conformidad con el documento de acción. El gestor del Fondo solo informará al comité operativo en los casos de cambios significativos (por ejemplo, aumento del presupuesto superior al 20 % o modificaciones significativas en la naturaleza y los objetivos de la acción). Sin embargo, los cambios en el presupuesto inferiores al 20 % o que tengan que ver con las salvaguardias de los derechos humanos no se consideran cambios significativos (véase el [recuadro 6](#)).

## Recuadro 6

### Ejemplo de cambios introducidos durante la ejecución de un proyecto que no se consideraron significativos

Un proyecto regional en Marruecos y Túnez, cuyas actividades se sometieron a controles en la parte tunecina, tenía por objeto reforzar la capacidad de las autoridades en los ámbitos de la vigilancia marítima y la gestión de la migración. El documento de acción facilitó al comité operativo del Cuerno de África una lista de posibles módulos y realizaciones para su financiación. El contrato inicial de la Comisión con el responsable de la ejecución del proyecto en agosto de 2018 se centró en el apoyo a seis áreas prioritarias de vigilancia marítima.

En 2020, pese a los retrasos en la ejecución (en septiembre de 2020 se había adjudicado el 15 % del componente tunecino, pero no se había pagado todo), la Comisión decidió aumentar la parte tunecina del presupuesto del proyecto en 10 millones de euros. Los fondos adicionales se habían solicitado para un sistema de vigilancia que cubriera todo el litoral. Posteriormente, el responsable de la ejecución del proyecto advirtió que este componente no se contrataría ni se completaría antes de la expiración del Fondo. Por tanto, la licitación convocada en 2022 se canceló en 2023, y los fondos restantes (5 millones de euros) se destinaron a la compra de otros equipos.



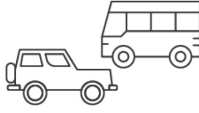

Constatamos que el documento de acción inicial para este proyecto se modificó para incorporar las observaciones de los Estados miembros sobre la dimensión de los derechos humanos. En el documento de acción modificado se eliminaron las referencias a la necesidad de fomentar un planteamiento de la gestión de la migración basado en los derechos. En particular, se eliminó la necesidad de apoyar la coordinación entre los organismos fronterizos y las autoridades nacionales responsables de los derechos humanos y de la protección de las víctimas; aumentar la capacidad de las autoridades fronterizas para detectar y prevenir posibles violaciones de derechos, como los casos de trata de personas, en los pasos fronterizos, y, reforzar las vías de derivación a la asistencia para las víctimas de violaciones de los derechos humanos identificadas en las fronteras. Por consiguiente, no se facilitó esta información al comité operativo.

**43** En los documentos de acción, las secciones relativas a los riesgos suelen tener un formato y una extensión estándar, con independencia de su repercusión en los derechos humanos, que es muy variable. Por ejemplo, no existen diferencias esenciales entre las evaluaciones de riesgos para la creación de empleo y las acciones de seguridad. Los documentos de acción de 3 proyectos de nuestra muestra de 16 proyectos no clasificaban el nivel de riesgo (bajo/medio/alto) ni establecían ningún vínculo con las medidas de mitigación.

**44** 5 de los documentos de acción relacionados con nuestra muestra planteaban al menos un riesgo para los derechos humanos, pero los demás no. 3 de estos 5 documentos aludían al riesgo de crear tensiones entre los retornados o refugiados y las comunidades de acogida. No obstante, este riesgo era igualmente aplicable a otros proyectos de nuestra muestra.

**45** Los riesgos son, por lo general, más elevados cuando las acciones tienen lugar en zonas extremadamente inestables e implican actividades de gestión de fronteras o de seguridad. 5 documentos de acción de nuestra muestra presentaban este grado de riesgo más elevado. Sin embargo, 2 de ellos no incluían ningún riesgo potencial para los derechos humanos y los 3 restantes habían planteado un número limitado de riesgos. Asimismo, los riesgos transversales generados por la ejecución de múltiples actividades en el mismo país, que se muestran en la segunda columna de la *ilustración 11*, no formaron parte del análisis.

## Ilustración 11 – Riesgos potenciales para los derechos humanos asociados a múltiples actividades del Fondo en Libia

Intenciones de la UE	Apoyo prestado por el Fondo Fiduciario de Emergencia para África	Evaluación elaborada por el Tribunal de los riesgos potenciales no señalados en la documentación de diseño
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la vigilancia marítima</li> <li>Reducir las muertes en el mar</li> </ul>	 <p><b>Equipamiento, embarcaciones y cursos de formación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los equipos podrían ser utilizados por agentes distintos de los beneficiarios previstos</li> <li>El personal formado puede no estar comprometido con el principio de «no ocasionar daños»</li> <li>Los beneficiarios pueden no aceptar el control de terceros</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las condiciones en los centros de internamiento con intervenciones que salven vidas, así como la situación de los derechos humanos de los migrantes</li> </ul>	 <p><b>Obras o equipamiento en los puntos de desembarque (PD)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La guardia costera libia o la administración general para la seguridad costera puede perder el control de los PD y el acceso a los donantes puede verse limitado</li> <li>Los PD pueden ser utilizados por otros agentes «no oficiales» y con fines no previstos</li> <li>Falta de controles: el Tribunal no pudo visitar uno de los PD financiados porque había cambiado de propietario</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer instalaciones básicas para mejorar la organización de las operaciones de búsqueda y salvamento, de vigilancia y control de fronteras</li> <li>Mejorar la vigilancia de las fronteras terrestres</li> </ul>	 <p><b>Coches y autobuses</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El apoyo del Fondo puede haber facilitado el traslado de migrantes a los centros de internamiento, agravando el hacinamiento</li> <li>Los coches o autobuses pueden no ser utilizados por los beneficiarios previstos o para los fines previstos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las condiciones en los centros de internamiento con intervenciones que salven vidas, así como la situación de los derechos humanos de los migrantes</li> </ul>	 <p><b>Obras o equipamiento en los centros de internamiento (CI)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es posible que los agentes humanitarios y de desarrollo no puedan acceder periódicamente a los CI que reciben ayuda</li> <li>Los CI cerrados por el departamento de lucha contra la inmigración ilegal pueden estar controlados por otros agentes «no oficiales» implicados en actividades de tráfico</li> <li>Los equipos pueden no utilizarse para los fines previstos o podrían haberse vendido</li> <li>La subcontratación puede haber beneficiado a organizaciones delictivas</li> </ul>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**46** En lo que respecta a la ejecución, constatamos que las actividades no abordaron de modo suficiente los riesgos para el principio de «no ocasionar daños»:

- 9 documentos de acción (10 de los 16 proyectos de la muestra) no incluían medidas específicas para evitar los riesgos para el principio de «no ocasionar daños». Sin embargo, en 6 de los 10 proyectos sí se llevaron a cabo actividades que respetaban este principio (consulta a los jefes de las tribus, catalogación de los recursos naturales con las comunidades locales, percepción de las ayudas por un mayor número de mujeres que de hombres, apoyo similar a la población local y a los retornados, formación sobre derechos humanos, etc.). Un proyecto minimizó el riesgo de tensiones entre las comunidades de acogida y los retornados que se beneficiaban del apoyo económico organizando sesiones de diálogo comunitario y actividades de reintegración.
- 5 documentos de acción (los 6 proyectos restantes) incluían medidas destinadas a abordar los riesgos para el principio de «no ocasionar daños» que no se tradujeron de manera sistemática en actividades o indicadores específicos en los proyectos que confirmaran que se estaban ejecutando correctamente (véase el ejemplo del [recuadro 7](#)).

## Recuadro 7

### Ejemplos de medidas de mitigación propuestas de cuya aplicación durante el proyecto tenemos escasas pruebas

El documento de acción para la primera fase de un proyecto de gestión de fronteras en Libia establecía que los agentes de la autoridad italianos supervisarían el uso adecuado de los equipos marítimos y terrestres, y que se implantarían criterios estrictos para seleccionar e investigar a los funcionarios libios que se beneficiarían del proyecto. No hallamos pruebas suficientes de que se hubieran aplicado estas medidas de mitigación en algún momento desde el inicio del proyecto en 2018.

El documento de acción para la segunda fase del proyecto mencionaba una formación especial sobre los principios y directrices recomendados por la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales. Los beneficiarios entrevistados afirmaron que habían recibido formación en derechos humanos de otras partes interesadas, pero no del responsable de la ejecución del proyecto.

El programa de formación del responsable de la ejecución del proyecto para 2022-2024 incluía módulos sobre derecho marítimo internacional y derechos humanos y convenios internacionales de búsqueda y salvamento. Sin embargo, no encontramos pruebas formales sobre el alcance y el contenido de estos cursos (por ejemplo, descripción del curso, diapositivas de Powerpoint, horas impartidas, lista de asistencia), ya que la mayoría de ellos consistían en formación práctica impartida en el mar. Recibimos una presentación de treinta minutos sobre la redacción de procedimientos operativos estándar de búsqueda y salvamento con implicaciones jurídicas para los derechos humanos que se organizó en Roma en marzo de 2023 para seis altos funcionarios libios. La formación en normativa internacional y en derechos humanos con respecto a las actividades de gestión de las fronteras terrestres no comenzó hasta 2023.

**47** Las condiciones generales de todos los acuerdos de financiación establecen que la acción se suspenderá si la UE detecta formalmente una violación de los derechos humanos. El contrato de un proyecto incluía una nueva cláusula que supeditaba la entrega de equipos al cumplimiento del principio de «no ocasionar daños» y de los derechos humanos. La cláusula se añadió durante la ejecución del proyecto y no se aplicó a ningún equipo entregado previamente. Otro proyecto presentaba restricciones similares pero menos rigurosas sobre su uso, aunque aludía a la necesidad de respetar las restricciones de la UE en las condiciones generales del contrato. Sin embargo, esta cláusula no se aplicó sistemáticamente a todos los proyectos, en particular a los relacionados con la seguridad, la gestión de fronteras u otras actividades sensibles.

## La supervisión de los derechos humanos y la información al respecto no eran suficientemente rigurosas, pese a la introducción de la supervisión por parte de terceros

**48** Evaluamos si la Comisión había:

- o identificado a socios fiables para llevar a cabo un seguimiento adicional de las actividades del Fondo centrándose en los derechos humanos;
- o establecido procedimientos para registrar y comprobar la exactitud de las denuncias de violaciones de los derechos humanos en relación con los proyectos del Fondo Fiduciario de Emergencia para África;
- o establecido directrices claras para responder a las consultas sobre proyectos delicados;
- o fijado criterios claros para la suspensión de las actividades del Fondo.

**Los controles del respeto del principio de «no ocasionar daños» comenzaron en 2020, pero los informes propios de la Comisión no contenían pruebas suficientes de ellos**

**49** La Comisión considera que los encargados de la ejecución de los proyectos (agencias de desarrollo de los Estados miembros, agencias de las Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales) son los principales responsables de garantizar el respeto de los derechos humanos y del principio de «no ocasionar daños» durante la ejecución. Si bien constatamos que los socios encargados de la ejecución habían establecido directrices de procedimiento, no nos facilitaron ninguna prueba de controles documentados.



**50** El entorno volátil en el que opera el Fondo plantea dificultades para la supervisión de los proyectos. La Comisión, los encargados de la ejecución de los proyectos y otros contratistas se han enfrentado a obstáculos similares a los que experimentamos para, por ejemplo, obtener acceso a centros de internamiento y a otros lugares que requieren autorización oficial. En Somalia y en Libia, la Comisión emplea a contratistas externos para evaluar los resultados mediante la supervisión de la ejecución de proyectos específicos. La gran mayoría de los responsables de programas encuestados pudieron realizar visitas sobre el terreno a los proyectos de los que se encargaban, pero una cuarta parte de ellos declararon que no pudieron hacerlo, principalmente por la escasez de recursos (personal, presupuesto, vehículos) o por problemas de seguridad. Examinamos 58 informes de misión sobre proyectos del Fondo en los 5 países que visitamos, y solo encontramos uno en el que se indicara que se habían realizado controles sobre el principio de «no ocasionar daños». En ninguno de los 57 restantes se ofrecían pruebas de tales controles ni se aclaraba por qué no eran necesarios.

**51** Desde 2020, los consultores han incluido en los informes de seguimiento orientado a los resultados los controles sobre derechos humanos y el principio de «no ocasionar daños». Conforme a estos controles, 121 de 130 proyectos (el 93 %) no presentaban problemas de derechos humanos. Los consultores del seguimiento orientado a los resultados constataron que en 9 proyectos no se habían mitigado los riesgos para el principio de «no ocasionar daños».

**La supervisión de los riesgos para los derechos humanos es algo nuevo en Libia, pero no se ha demostrado que haya un seguimiento**

**52** En diciembre de 2019, por primera vez, la Comisión dio el paso de contratar una consultoría externa en Libia para supervisar:

- o en qué medida los proyectos del Fondo han promovido y protegido los derechos humanos de los beneficiarios, de acuerdo con el planteamiento con el que se ha comprometido la UE;
- o cómo han influido las actividades de formación del Fondo en el respeto de los derechos humanos.

**53** La supervisión de los derechos humanos por parte de terceros es un mecanismo complejo y delicado. La UE ha utilizado este planteamiento por primera vez en Libia. Sin embargo, este mecanismo no se ha introducido en otros países donde los derechos humanos podrían estar en peligro. El contrato en Libia no cubría todo el período de ejecución de los contratos del Fondo. Aunque el Fondo comenzó a ejecutar proyectos en Libia en 2016 y las actividades continuarán hasta 2025, el contratista presentó 27 informes mensuales desde septiembre de 2020 hasta diciembre de 2022. Posteriormente se produjo una pausa de nueve meses antes de que se firmara un segundo contrato en septiembre de 2023.

**54** En los informes mensuales de supervisión se describe una amplia gama de sucesos y de riesgos potenciales observados en Libia durante el mes anterior. El alcance de la supervisión depende del contexto y no incluye un examen minucioso del impacto en los derechos humanos de todas las realizaciones y actividades (por ejemplo, generadores eléctricos o cursos de formación). Los informes proporcionan al personal del Fondo información útil sobre la compleja situación sobre el terreno.

**55** Los informes mensuales de supervisión constituyen una nueva fuente de información potencialmente útil para el personal de la Comisión; sin embargo, esta institución no estableció un proceso de seguimiento de la información recogida en estos informes. El personal de la Comisión, que no conoce en profundidad las actividades financiadas por el Fondo en Libia, en particular su ubicación, no puede vincular los riesgos señalados con los proyectos del Fondo, ni evaluar si el equipo financiado por la UE se está utilizando según lo previsto y de acuerdo con el principio de «no ocasionar daños».

**56** Durante nuestro trabajo de auditoría observamos que el personal de la Comisión, tanto en Bruselas como en las Delegaciones, no estaba plenamente familiarizado con los detalles ni la ubicación de las actividades del Fondo en Libia. Nuestra encuesta entre los responsables de los programas en todos los apartados mostró que algunos de ellos no contaban con información completa sobre la ubicación de las realizaciones y las actividades.

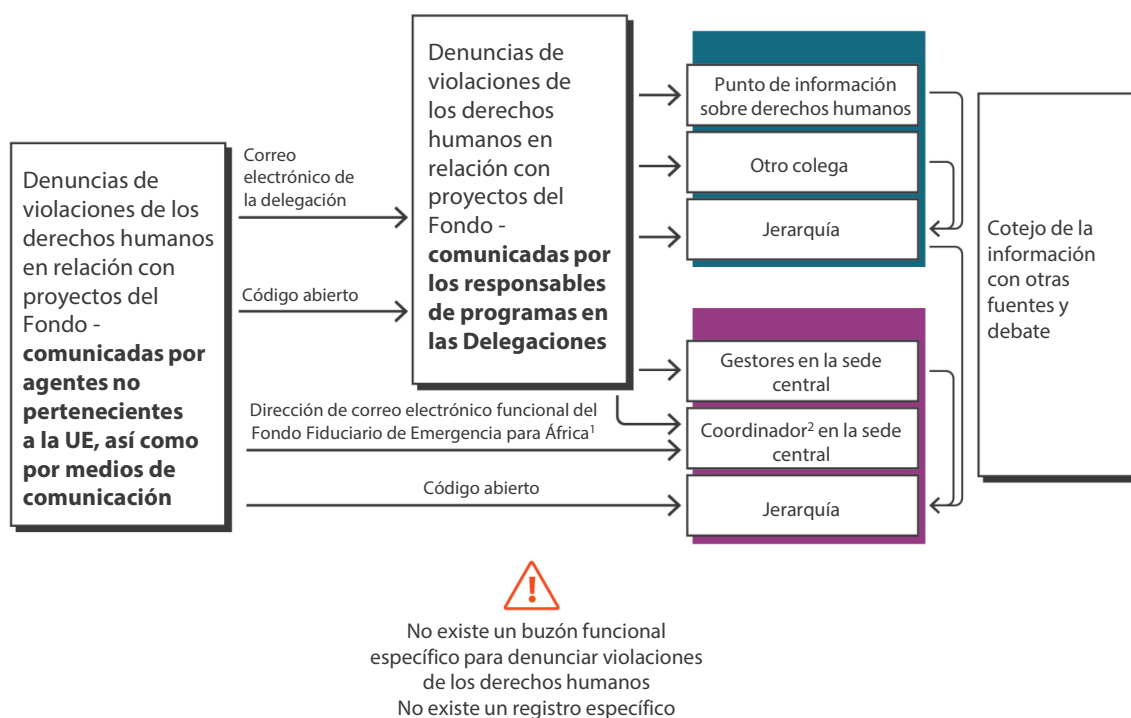
**57** La Comisión y el SEAE no han compartido los informes mensuales de supervisión con los donantes del Fondo ni con los responsables de la ejecución de los proyectos. Sin embargo, los responsables de la ejecución de los proyectos sí recibieron copias de 5 informes temáticos con detalles de riesgos concretos para las actividades del Fondo y con propuestas de recomendaciones. Estos informes indicaban la ausencia de una evaluación sistemática y exhaustiva de la sensibilidad a los conflictos. La Comisión, el contratista y los responsables de la ejecución de los proyectos acordaron un plan de acción, que está siendo objeto de seguimiento en los informes de supervisión en virtud del segundo contrato (véase el apartado **54**).

#### **No existen procedimientos formales para denunciar y evaluar presuntas violaciones de los derechos humanos**

**58** La Comisión considera que las cláusulas contractuales que permiten suspender una actividad en virtud de una decisión de la UE forman parte de las salvaguardias adecuadas para mitigar los riesgos para los derechos humanos o para el principio de «no ocasionar daños». Sin embargo, no hallamos ejemplos claros o documentados, ni orientaciones prácticas, relativos a las acciones que pueden dar lugar a una decisión de la UE de suspender una actividad. La Comisión ha declarado que suspendería el apoyo en caso de que exista una relación directa entre el gasto de la UE y una denuncia de violaciones de los derechos humanos sobre la base de una evaluación de la necesidad y proporcionalidad y teniendo asimismo en cuenta el contexto del país. Pese a la existencia de denuncias de tales violaciones, la Comisión no pudo aportar ejemplos de la realización de dichas evaluaciones con respecto a las actividades del Fondo. La Comisión nos ha descrito ejemplos de situaciones que darían lugar a la suspensión de determinadas actividades en Libia. Aunque hallamos claros indicios de que se había producido una de estas situaciones, hasta el momento la Comisión no ha suspendido ninguna actividad del Fondo en Libia, por considerar que debe seguir prestándose apoyo para preservar la vida y aliviar el sufrimiento de los migrantes.

**59** 10 de los funcionarios de programa del Fondo encuestados con carácter confidencial, en los 3 apartados, declararon que habían presentado denuncias de violaciones de los derechos humanos a otros colegas. No obstante, la Comisión, en su sede central, solo tenía constancia de una denuncia. La Comisión nos explicó que las acusaciones pueden comunicarse al superior jerárquico del denunciante (jefe de sector, jefe de cooperación, jefe de finanzas y contratos, jefe de delegación) conforme a la necesidad de conocimiento para garantizar la confidencialidad de la información denunciada. No existen procedimientos formales de denuncia por escrito que sean comunes a los tres apartados del Fondo. Así pues, las denuncias pueden comunicarse a distintas personas por diferentes medios (véase la *ilustración 12*). Casi tres cuartas partes de los encuestados afirmaron no haber recibido ninguna orientación sobre cómo debían remitir las denuncias de violaciones de los derechos humanos.

### Ilustración 12 – En el contexto de los proyectos del Fondo, existen diversas maneras de notificar y tramitar las denuncias de violaciones de los derechos humanos



<sup>1</sup> INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

<sup>2</sup> Coordina los tres apartados

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las respuestas a la encuesta y de conversaciones con la Comisión.

**60** Existe el riesgo de que la documentación y la tramitación de las denuncias no se complete, especialmente si se produce una rotación del personal. En el momento de la auditoría, ni la Comisión ni el SEAE disponían de un repositorio confidencial común que ayudara a garantizar que las denuncias se registren y gestionen adecuadamente. En consecuencia, no podemos confirmar que se haya dado curso a todas las denuncias.

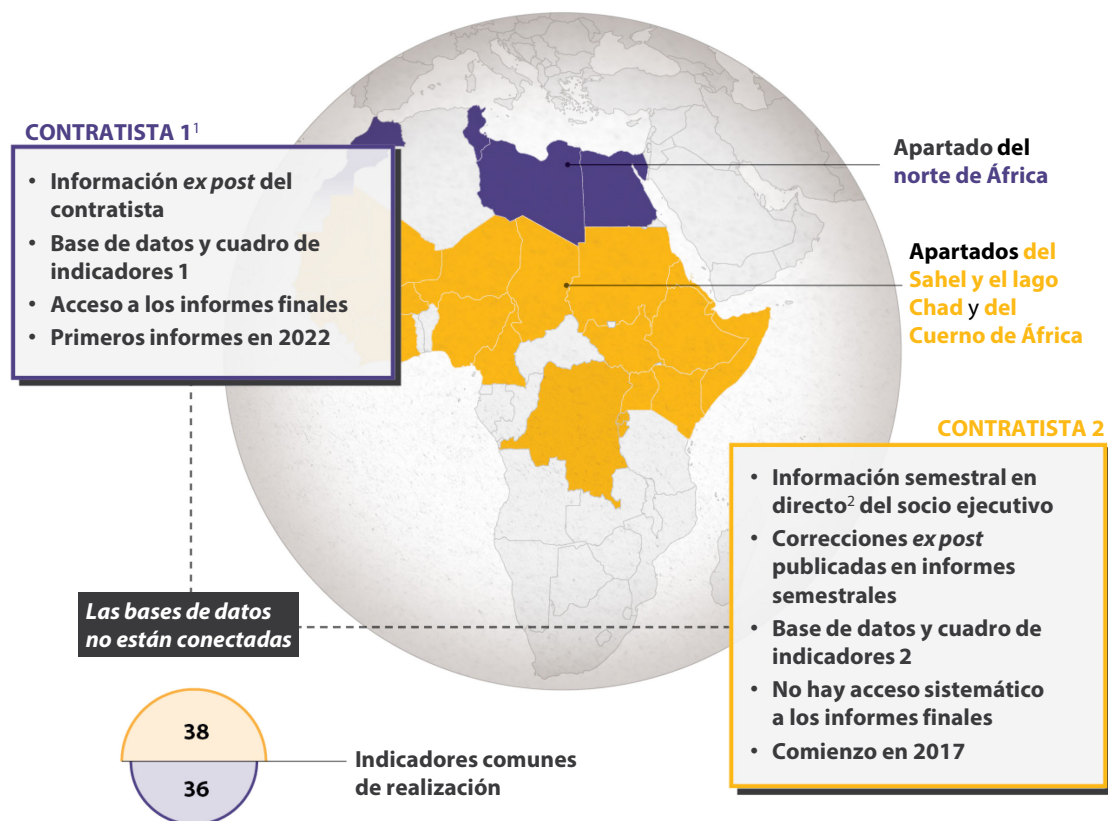
### **Algunos elementos del sistema de supervisión e información carecen de exactitud y todavía no demuestran qué enfoques funcionaron mejor**

**El sistema de supervisión agrega los indicadores de resultados de todos los proyectos, pero, a nuestro parecer, carece de exactitud y sobrestima los logros**

**61** Evaluamos si se realizó un seguimiento eficaz de los resultados del Fondo en los proyectos y en el propio Fondo. La supervisión de cada proyecto corresponde a los socios ejecutantes y a los operadores de gestión del Fondo en las Delegaciones de la UE y a través de seguimiento orientado a los resultados e informes de supervisión de terceros. El Fondo cuenta con nuevo sistema específico para medir los logros colectivos. En 2018 recomendamos a la Comisión que mejorara el seguimiento del Fondo. En 2017, el Fondo ya había comenzado a aplicar un nuevo sistema de supervisión y aprendizaje para agregar información procedente de todos los proyectos del Fondo en 38 indicadores de realización comunes para los apartados del Sahel y del lago Chad, y del Cuerno de África, y en 36 para el del norte de África (véanse ejemplos en el [anexo IV](#)). El sistema de seguimiento y aprendizaje es la principal herramienta del Fondo para supervisar las realizaciones y compartir los resultados con las partes interesadas. Las cifras de realización se presentan en el informe anual del Fondo, en las reuniones del consejo estratégico y en el [sitio web](#) del Fondo, pero sin una verificación externa independiente.

**62** Tres contratistas externos distintos han recopilado y agregado datos y llevado a cabo estudios y análisis para el sistema de seguimiento y aprendizaje, con un coste aproximado de 18 millones de euros desde 2016. En la actualidad, uno gestiona los datos de los apartados del Cuerno de África y del Sahel y el lago Chad, y el otro se encarga del norte de África (véase la [ilustración 13](#)).

## Ilustración 13 – Recopilación de datos por los contratistas que sirva de base para las notificaciones basadas en el sistema de seguimiento y aprendizaje



<sup>1</sup> Las cifras relativas a 2017-2021 fueron inicialmente notificadas por un contratista distinto, pero la metodología aplicada por el contratista 1 permitió notificar resultados acumulados desde 2017 en adelante.

<sup>2</sup> La información en directo no se basa necesariamente en informes descriptivos (oficiales) disponibles, sino que busca reflejar la situación cada trimestre o cada semestre, a diferencia de los informes *ex post*, que se basan en los informes descriptivos.

**Nota:** Los nombres y las fronteras utilizados en este mapa no implican respaldo o aceptación oficiales por parte de las Naciones Unidas.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del sistema de seguimiento y aprendizaje.

**63** Utilizamos la muestra de once indicadores que figura en el [anexo IV](#) para verificar si la información del sistema de seguimiento y aprendizaje era exacta. Encontramos errores e inexactitudes en todos los proyectos incluidos en la muestra. Hubo más incoherencias en los informes relativos al Sahel y al lago Chad y el Cuerno de África que en los relativos al norte de África. Ello se debe, en parte, a que el consultor del apartado del norte de África se basó en la información comunicada por los responsables de la ejecución de los proyectos después de la validación de los operadores de gestión de la Comisión, pero también trató de evitar la doble contabilidad mediante la aplicación de un enfoque más prudente. Con respecto a otros apartados, se introdujeron datos en el sistema de seguimiento y aprendizaje trimestralmente antes de que los gestores de la Comisión hubieran validado los informes. Las incoherencias se debieron a:

- cambios metodológicos (el sistema de seguimiento y aprendizaje se estableció en 2017, tras la contratación de los primeros proyectos);
- insuficiencias metodológicas (véase el [recuadro 8](#));

## Recuadro 8

### Ejemplo de insuficiencia metodológica que da lugar a información inexacta

En Etiopía se lanzó un proyecto para remediar la falta de puntos de lavado de manos como medio de frenar la transmisión del COVID-19. El responsable de la ejecución del proyecto comunicó cien estaciones de lavado de manos, pero en el sistema de seguimiento y aprendizaje se notificaron estas realizaciones como cien unidades separadas y no como una infraestructura social construida o rehabilitada. Consideramos que este equipamiento debería haberse comunicado como «microinfraestructuras (letrinas, pozos, electricidad)» en el indicador de «servicios básicos», y haberse contabilizado como una unidad.



© Project implementers. Reservados todos los derechos.

- la notificación excesiva de realizaciones en 13 de los 16 proyectos (más frecuente que la infranotificación), como la doble contabilización de beneficiarios, infraestructuras o superficies (véase el [recuadro 9](#));
- la ausencia de información pormenorizada compartida por los responsables de la ejecución de los proyectos que constatamos durante los controles sobre el terreno;
- dificultades de los contratistas del sistema de seguimiento y aprendizaje para obtener datos exactos y oportunos de los socios ejecutantes.



## Recuadro 9

### Ejemplos de notificación excesiva y de tergiversación del número de polígonos industriales e infraestructuras empresariales

4 proyectos incluidos en nuestra muestra declararon un total de 62 «polígonos industriales o infraestructuras empresariales construidos, ampliados o mejorados». Constatamos que los 4 proyectos no afectaban a ningún polígono industrial. Las realizaciones que pudimos comprobar estaban relacionadas con la infraestructura o el equipamiento de las empresas. No pudimos obtener información suficiente que confirmara la existencia de 33 de las 62 unidades declaradas, o bien se notificaron incorrectamente en el sistema de seguimiento y aprendizaje.

Un proyecto notificó 12 realizaciones correspondientes a este indicador. Visitamos una de las estructuras que recibió ayudas y comprobamos que ya existía desde hacía varios años y había sido construida por las autoridades locales. La ayuda del Fondo solo había consistido en pequeños equipos informáticos: un ordenador portátil, una impresora, unos auriculares y una agenda electrónica.

**64** En nuestro informe de 2018 recomendamos que los documentos de planificación de proyectos, conocidos como marcos lógicos, incluyan objetivos SMART (específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo) (véase el [anexo I](#)). En sus respuestas al informe, la Comisión afirmó que también se aseguraría de que los indicadores fueran de tipo SMART. Los marcos lógicos se han actualizado desde entonces. Sin embargo, los indicadores utilizados para medir los objetivos generales y específicos siguen sin ser totalmente específicos, pertinentes, medibles o alcanzables (véase el [recuadro 10](#)). La medición de los avances se complica por el hecho de que casi la mitad de los indicadores no cuentan con valores de referencia claros, y un tercio tiene objetivos poco claros o carece de ellos. Desde 2020, los contratistas que realizan el seguimiento orientado a los resultados de los proyectos del Fondo han detectado problemas en los marcos lógicos de más de la mitad de los proyectos supervisados.

## Recuadro 10

### Ejemplo de indicador que no cumple los criterios SMART

Un proyecto estableció el indicador «Percepción por parte de expertos nacionales e internacionales, y proporción de expertos que perciben una disminución de la migración irregular y una mitigación de las vulnerabilidades derivadas de ella» para medir los avances en el cumplimiento del objetivo de «mitigar las vulnerabilidades derivadas de la migración irregular y combatir la migración irregular».

El indicador no es específico: no solo se basa en opiniones, sino que tampoco indica a qué expertos se va a consultar ni qué fuentes deben utilizarse para la recopilación de datos. No establece ningún valor de referencia, y el único objetivo es «una disminución».

### Todavía no hay datos suficientes para demostrar si el Fondo aborda de manera sostenible las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzosos

**65** Comprobamos si la información notificada por el Fondo es exacta y ofrece una imagen fidedigna de los logros (eficiencia, eficacia, impacto) y de los desafíos. También comprobamos si las realizaciones de los proyectos que visitamos se han mantenido o se han utilizado tras su finalización, y si los proyectos han contribuido a lograr efectos e impactos positivos para el desarrollo.

### Los logros comunicados son positivos, pero no identifican los mejores planteamientos para reducir la migración irregular y los desplazamientos forzosos

**66** Los informes de seguimiento orientado a los resultados indican que la mitad de las realizaciones del Fondo tienen la calidad esperada. En el momento de la auditoría, se comunicó que los proyectos incluidos en la muestra habían realizado una parte significativa de las actividades, equipos u obras previstos, pero no todos (véase el [anexo II](#)). Sin embargo, 5 de los 16 proyectos seguían en fase de ejecución. En el transcurso de nuestras visitas sobre el terreno detectamos declaraciones excesivas de realizaciones por parte de los responsables de la ejecución de tres proyectos (véase el ejemplo de la construcción de un taller de artesanía que se da por finalizado en la [imagen 3](#)).

### Imagen 3 – Edificio de taller de artesanía inacabado al final del contrato



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**67** El Fondo no ha definido ni valores de referencia ni metas para medir las mejoras y los logros generales. Además, no es posible agregar los datos de los efectos de la cartera del Fondo del mismo modo que los datos de las realizaciones, sobre todo porque los indicadores comunes de efectos del Fondo no se habían diseñado antes de la programación<sup>18</sup>. Sin embargo, los informes de supervisión del Fondo contienen análisis específicos de los proyectos para los apartados del Sahel y el lago Chad y del norte de África. El apartado del Cuerno de África ha agregado un número limitado de indicadores en proyectos similares, y se ha centrado en los beneficios del apoyo del Fondo a los ingresos de los hogares, la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud, la reducción de la migración irregular y la gestión de la migración.

---

<sup>18</sup> EUTF Monitoring and Learning System Horn of Africa, diciembre de 2023, p. 14.

**68** Un elevado número de proyectos más problemáticos del Fondo (220 en el momento de la auditoría) habían sido supervisados mediante informes de seguimiento orientado a los resultados y dos tercios de estos llegaban a la conclusión de que los efectos previstos corrían peligro. Incluso transcurridos siete años, y a pesar de las enseñanzas extraídas y de una revisión intermedia, la Comisión sigue sin poder identificar ni notificar los planteamientos más eficientes y eficaces para reducir la migración irregular y los desplazamientos forzados en África.

**69** Hemos constatado que 1 de los proyectos incluidos en la muestra ha logrado sus objetivos generales y específicos, y que 11 los han logrado parcialmente (véase el [anexo II](#)). Sin embargo, la falta de datos y de indicadores SMART dificulta la medición de efectos e impactos precisos (véase el ejemplo del [recuadro 10](#)). Los 4 proyectos restantes siguen ejecutando actividades.

#### **Los resultados comunicados presentan problemas relacionados con la sostenibilidad y la sobrestimación**

**70** En Mauritania auditamos un proyecto de seguridad, relativo a la formación y el equipamiento de fuerzas de seguridad móviles, especialmente en las zonas más remotas, con el objetivo de mejorar la seguridad pública y contribuir a la estabilidad del país. Las fuerzas de seguridad se han encargado de la evacuación de personas y bienes cuando se han producido inundaciones, y han interceptado el tráfico de armas, drogas, combustible y migrantes en situación irregular. También han ayudado a detener a terroristas convictos que se habían fugado de prisión. El proyecto ha tenido éxito, pero no en cuanto a sus objetivos transnacionales (no hubo coordinación regional con otros países).

**71** 3 de los proyectos incluidos en la muestra prestaban apoyo a la gestión de fronteras y, en particular, al control fronterizo, pero ninguno de ellos contaba con un indicador de resultados con el que medir el número de personas rescatadas o interceptadas o el impacto en los flujos migratorios. En general, no hay datos suficientes que demuestren el impacto de las ayudas del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, en particular en la reducción del número de migrantes que utilizan la ruta del Mediterráneo central (véase un ejemplo de los 3 proyectos en el [recuadro 11](#)).

## Recuadro 11

### **Pese a las mejoras, los datos son todavía insuficientes para establecer un vínculo claro entre el apoyo del Fondo y la capacidad de las autoridades libias en los ámbitos de migración y gestión de las fronteras**

Desde 2018, la Administración General de Seguridad Costera (GACS) de Libia ha recibido formación y equipamiento, en particular embarcaciones reparadas, pero su papel en las operaciones de búsqueda y salvamento es mucho más limitado que el que desempeña la Guardia Costera Libia (LCG). El principal agente libio en el mar es la LCG, que recibió su primera embarcación financiada por el Fondo en junio de 2023.

Salvo en 2019 y 2020, el número notificado de personas retornadas a Libia ha seguido superando al de 2016. Al mismo tiempo, la proporción entre los retornos a Libia y las salidas desde este país comenzó a disminuir en 2019, a pesar de que el número de personas que llegan a Europa por la ruta del Mediterráneo central ha aumentado de manera constante desde 2019. Dicho esto, el número de migrantes que salen de Libia y el número de llegadas a Italia siguen siendo muy inferiores a los de 2016.

Por último, Libia carece de un centro nacional de coordinación de búsqueda y salvamento, y su Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo aún no está operativo, a pesar de que en diciembre de 2021 se entregaron los equipos financiados por el Fondo (véase la [imagen 4](#)).

**Imagen 4 – Contenedores cerrados y sin utilizar destinados al futuro Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo de Trípoli**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

Los informes de supervisión de los derechos humanos elaborados para la Comisión (véase el apartado 54) han señalado que las autoridades costeras libias no siempre responden a las emergencias en el mar ni informan sistemáticamente a las organizaciones humanitarias que pueden prestar asistencia en el desembarco. Los informes también han llamado la atención sobre la realización de operaciones de búsqueda y salvamento en el mar de un modo que puede infringir el Derecho internacional.

**72** Nuestra muestra incluía 5 proyectos cuya finalidad era brindar protección a refugiados y migrantes. 2 proyectos en Etiopía y uno en Gambia prestaron apoyo a actividades para mejorar la reintegración de los migrantes retornados y reforzar las estructuras nacionales. A pesar del valioso apoyo logístico y material, el órgano nacional de Gambia encargado de la coordinación de la migración se reunió en contadas ocasiones, pero elaboró un plan de acción para 2023/2024, y la red de centros de información sobre migración quedó inactiva al interrumpirse la financiación. Tanto en el proyecto de Etiopía como en el de Gambia se preveía un sistema de derivación para que la información sobre los migrantes pudiera compartirse con otros socios para poder recibir más asistencia. Constatamos que no todos los donantes de Gambia utilizaban sistemáticamente la plataforma en línea, y las derivaciones se basaban en intercambios *ad hoc* (por correo electrónico o por teléfono), con el consiguiente riesgo de duplicación de las ayudas (véase el [recuadro 12](#)). La plataforma en línea no llegó a funcionar en absoluto en Etiopía.

### **Recuadro 12**

#### **Un ejemplo de apoyo reiterado del Fondo sin resultados**

En 2018, un beneficiario de Gambia recibió formación y una subvención para crear una empresa en el sector avícola como parte del apoyo a la reintegración de un proyecto del Fondo. Había recibido pollos, pienso, medicamentos y equipos.

En 2022 recibió la misma ayuda que en 2018, aunque confirmó verbalmente que no había tenido actividad previa.

En 2023, cuando se le realizó la visita, había vendido todos sus animales y este segundo proyecto financiado por la UE tampoco funcionaba ya.

**73** Un proyecto en Libia presta asistencia multisectorial a migrantes y refugiados en diversas ubicaciones. Sin embargo, las organizaciones humanitarias tienen un acceso muy restringido a estos lugares, lo que limita sus posibilidades de ayuda a las personas necesitadas. Algunos de los retornados entrevistados habían recibido productos no alimentarios (cepillo de dientes, pasta de dientes, jabón) que no pudieron utilizar por no tener acceso al agua, pero celebraron recibir otros artículos como ropa y mantas. Los informes de supervisión de los derechos humanos financiados por el Fondo han señalado la malversación de la ayuda material. La autoridad libia que gestiona los centros de internamiento oficiales ha cerrado varios de ellos, y no pudo indicarnos quiénes eran los actuales responsables de los edificios que se beneficiaron de la ayuda del Fondo. No pudimos visitar ninguno de los centros de internamiento financiados por el Fondo, ya que las autoridades libias no nos concedieron acceso. Según los informes de supervisión de los derechos humanos, las condiciones de vida en los centros de internamiento mejoraron ligeramente cuando se realizaron obras, pero el trato a los detenidos no cambió.

**74** 10 de los proyectos incluidos en la muestra consistían en actividades para crear empleo y oportunidades económicas. Los informes de proyectos muestran un aumento de los ingresos de los beneficiarios de las ayudas. Nos reunimos con beneficiarios de los 10 proyectos y, en general, se mostraron satisfechos con las ayudas recibidas, aunque algunos se quejaron de que estas no respondían plenamente a sus necesidades.

**75** 8 de estos 10 proyectos comunicaron la creación de un total de 14 028 puestos de trabajo. Sin embargo, la documentación subyacente a nuestra muestra demuestra que esta cifra se ha inflado considerablemente. Nuestras visitas sobre el terreno revelaron que muchas actividades y, por tanto, los puestos de trabajo alegados no eran sostenibles (véase el [recuadro 13](#)). Es difícil satisfacer necesidades a largo plazo dentro del plazo de duración de un proyecto. El apoyo, las orientaciones y el asesoramiento que recibieron los beneficiarios no eran suficientes para permitirles elaborar un plan de negocio creíble, efectuar un análisis de mercado o adquirir nociones básicas de contabilidad. En uno de los documentos de acción de nuestra muestra se afirma que la formación y el apoyo a las actividades de subsistencia a pequeña escala no siempre han servido para conseguir posteriormente un empleo o mejorar la autosuficiencia, pero no se señaló este riesgo en los restantes proyectos que ejecutaban actividades similares.



## Recuadro 13

### Ejemplos de logros no sostenibles

#### Los empleos creados por un proyecto en Etiopía no fueron sostenibles

Un proyecto para prevenir la migración irregular fomentando el empleo en Etiopía redujo la tasa de desempleo en cinco zonas propensas a la migración en solo un 0,32 %, alcanzando únicamente el 3,61 % de la meta fijada. En 2021, aproximadamente 3 335 de los 5 422 puestos de trabajo seguían ocupados después de 3 meses de empleo. Sin embargo, en 2023, en el momento de nuestra auditoría, no se disponía de datos de seguimiento sobre los puestos de trabajo creados. Por tanto, no queda claro hasta qué punto los puestos de trabajo eran sostenibles ni en qué medida contribuyó el proyecto a disuadir a los retornados de intentar marcharse de nuevo.

#### Matadero y nave avícola inactivos y en desuso por no ser económicamente viables

Un proyecto en el Sahel y el lago Chad financió en 2021 una granja modelo de procesamiento de aves de corral, que incluía un gallinero para mil aves alimentado con energía solar, un matadero en contenedores, una oficina de gestión, almacenes, aseos públicos y un generador de 60 kVA. También financió los locales de la asociación juvenil que gestiona la granja.

En el momento de nuestra visita, el beneficiario explicó que la explotación del negocio no era económicamente viable. Las instalaciones estaban vacías (véase la [imagen 5](#)) y la asociación estaba en contacto con inversores no pertenecientes a la UE para que se hicieran cargo del alquiler.

### Imagen 5 – Matadero en desuso



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**76** El apoyo a las asociaciones de ahorro y préstamo en los pueblos y a las actividades generadoras de ingresos puede contabilizarse por los puestos de trabajo creados. Sin embargo, según la metodología, las cifras no deberían comunicarse como puestos de trabajo hasta que se hayan comprobado los resultados al cabo de seis meses. Sin embargo, como no se miden los índices de éxito, no es posible determinar con exactitud cuántos puestos de trabajo nuevos se han creado. La metodología establece que, en general, los puestos de trabajo creados colateralmente (indirectos e «inducidos») deben excluirse. No obstante, 2 de los 16 proyectos incluidos en la muestra también comunicaron empleos indirectos o inducidos.

**77** Comprobamos que 57 beneficiarios recibían apoyo económico para crear o a ampliar una actividad empresarial. Aunque 3 de las actividades aún no habían concluido, 42 empresas seguían total o parcialmente en marcha en el momento de la auditoría, aunque la sostenibilidad constituía un riesgo para 21 de ellas. 2 proyectos ejecutados en Etiopía concedieron subvenciones a los beneficiarios con la condición de que éstos compartieran el riesgo financiero. Visitamos a uno de estos beneficiarios de pequeñas subvenciones que había aportado el 40 % de la inversión total y seguía dirigiendo el negocio (véase la [imagen 6](#)).

Imagen 6 – Tienda en el campo de refugiados de Kebribeyah, Etiopía



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**78** Un proyecto en Túnez logró crear empresas emergentes porque ofreció un amplio asesoramiento a través de una subvención de 27 000 euros por cada empresa emergente y respetó las opciones personales de los beneficiarios. También se destinó a muchos menos beneficiarios y ofreció niveles de ayuda menos diluidos que otros proyectos.

**79** Los entornos en los que opera el Fondo son frágiles y volátiles, lo cual hace peligrar la sostenibilidad de la ayuda. En conjunto, comprobamos que 33 de las 115 inversiones (empresas, construcciones y equipos) que examinamos ya no estaban operativas en el momento de nuestra visita, y otras 66 corrían el riesgo de volverse insostenibles. Más de la mitad de los encuestados opinan que el Fondo se ha centrado suficientemente en los efectos a largo plazo y en la sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, más del 60 % coincidieron en que las autoridades nacionales no efectuaban un seguimiento sistemático de las actividades de los proyectos ni se hacían cargo de ellas. En la evaluación de las enseñanzas extraídas de 2021 también se informó sobre la ausencia de estrategias de salida, lo que suscitaba inquietud acerca de la sostenibilidad de los resultados del Fondo<sup>19</sup>.

**80** Según las agencias de desarrollo de los Estados miembros y el personal de la Delegación de la UE, el Fondo ha ayudado a los Estados miembros de la UE a entablar diálogos sobre migración con los países asociados. En particular, ha abierto las puertas a agentes ajenos al desarrollo, como los ministerios del Interior y las fuerzas de defensa o seguridad. Uno de los objetivos del Fondo era contribuir a los foros de diálogo sobre migración, en particular en Gambia y Etiopía. En el momento de la auditoría, los diálogos sobre migración seguían su curso, y se han reanudado en Etiopía tras el fin del conflicto en Tigré.

---

<sup>19</sup> ALTAI, [Learning Lessons from the EUTF](#), fase 2, 2021, pp. 25 y 28.

## Conclusiones y recomendaciones

**81** En sus ocho años de funcionamiento, el Fondo ha desarrollado un nuevo planteamiento para recabar información sobre las causas profundas de la inestabilidad, la migración irregular y los desplazamientos, para identificar los riesgos para los derechos humanos en un entorno volátil y notificar los logros acumulados de sus acciones. Según sus informes, los proyectos del Fondo han obtenido muchas de las realizaciones previstas y han logrado parcialmente sus objetivos. Pese a ello, la ayuda financiera del Fondo sigue sin centrarse suficientemente en las prioridades acordadas. Además, se enfrenta a retos relativos a la notificación de información, la garantía de la sostenibilidad de los resultados y la salvaguarda de los derechos humanos.

**82** El Fondo ha contribuido a mantener la migración en un lugar destacado de la agenda política y de desarrollo. En nuestra anterior auditoría del Fondo llegamos a la conclusión de que, si bien era una herramienta flexible, su concepción debería haber seguido una línea más específica. Por ello recomendamos, entre otras cosas, que se recurriera a la investigación y a informes con datos contrastados para afinar el enfoque de los objetivos y prioridades generales del Fondo. Sin embargo, desde el punto de vista estratégico, apenas ha cambiado, y el apoyo sigue sin estar suficientemente focalizado. El consejo estratégico aprobó prioridades más específicas en 2018, pero estas tuvieron poco impacto en las opciones estratégicas o en las acciones que se debían financiar. Véanse los apartados [23](#) a [26](#), y [80](#).

**83** Todos los proyectos examinados respondían a necesidades, pero no a las más urgentes. La asignación de la financiación no se basó en indicadores específicos de la migración. Las decisiones del Fondo podían adoptarse con rapidez, pero, como seguía apoyando a una amplia gama de sectores y acciones, la contratación era menos rápida. Véanse los apartados [27](#) y [28](#).

**84** A diferencia de la anterior ayuda al desarrollo, el objetivo del Fondo era orientar su apoyo basándose en datos contrastados. El Fondo ha financiado la publicación de más de un centenar de informes basados en la investigación para contribuir a definir las necesidades. Sin embargo, la mayor parte de estos informes se pusieron a disposición cuando ya se había comprometido casi toda la financiación del Fondo. No obstante, han resultado útiles para el diseño de los planes de acción en el marco del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, para el período de programación 2021-2027, y han brindado a la Comisión valiosa información sobre los motores y la dinámica de los conflictos, la migración irregular y los desplazamientos en África. Véanse los apartados [29](#) a [37](#).

## Recomendación 1 – Aumentar la orientación empíricamente contrastada de zonas geográficas y beneficiarios

---

Con el fin de priorizar y centrar su futuro apoyo en la prevención y la gestión de la migración irregular, la Comisión debería seleccionar las zonas geográficas y las necesidades más pertinentes utilizando datos específicos sobre migración e informes basados en la investigación.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2025**

**85** En los documentos de acción, las referencias a las enseñanzas extraídas eran breves y genéricas, y no destacaban los desafíos, escollos o buenas prácticas anteriores. Encontramos actividades de proyectos que no se correspondían con las necesidades de emergencia en el contexto migratorio, y otras que ya no eran sostenibles. El Fondo ha encargado 2 informes sobre las enseñanzas extraídas, pero estos solo estuvieron disponibles justo antes de que el Fondo dejara de contratar operaciones. Véanse los apartados [34](#) a [39](#).

## Recomendación 2 – Incorporar los documentos del Fondo a un repositorio central que sirva de base para futuras acciones, y ampliar la sección de enseñanzas extraídas de los documentos de acción

---

Con miras a sus futuras acciones para el desarrollo, también a través del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, la Comisión debería incorporar todas las enseñanzas extraídas de los proyectos del Fondo a un repositorio central y ampliar la sección de enseñanzas extraídas de los documentos de acción mediante la incorporación de una lista de los documentos consultados y de la enumeración de las dificultades o las buenas prácticas observadas en el país y en otros lugares respecto de actividades similares.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2026**

**86** Los proyectos del Fondo se llevan a cabo en entornos difíciles en los que la ayuda puede desviarse para fines no deseados. En este contexto, los controles *ex ante* del posible impacto de un proyecto en los derechos humanos no fueron suficientemente exhaustivos. Cuando un documento de acción preveía medidas de mitigación, estas no se traducían sistemáticamente en actividades o indicadores específicos en los proyectos que confirmaran que las medidas se estaban aplicando correctamente. Véanse los apartados [42](#) a [46](#).

**87** Debido al entorno volátil en el que opera el Fondo, la supervisión de los proyectos plantea dificultades. Dado que el riesgo era más elevado en Libia, la Comisión optó por la supervisión por parte de terceros para mejorar el control del impacto que tienen las actividades del Fondo en los derechos humanos en ese país. Esta supervisión es la primera de este tipo. Esta práctica proporciona una fuente útil de información sobre los riesgos para los derechos humanos en Libia, pero no se demostró que se hiciera un seguimiento de estos. Véanse los apartados [52](#) a [57](#).

**88** La Comisión considera que las cláusulas contractuales que permiten suspender una actividad conforme a una sentencia judicial o una decisión de la UE forman parte de salvaguardias adecuadas destinadas a mitigar los riesgos para los derechos humanos o para el principio de «no ocasionar daños». La Comisión no dispone de procedimientos internos formales de notificación, registro y seguimiento de denuncias de violaciones de los derechos humanos en relación con proyectos financiados por la UE. Con independencia de la fuente de las denuncias de violaciones de los derechos humanos o del incumplimiento del principio de «no ocasionar daños», no existe ningún sistema que demuestre que este tipo de información se ha examinado y tomado en consideración adecuadamente al decidir si se mantiene o se suspende la ayuda de la UE. Véanse los apartados [58](#) a [60](#).

### Recomendación 3 – Reforzar la detección de riesgos para los derechos humanos y adoptar medidas de mitigación

---

Para reforzar el respeto del principio de «no ocasionar daños» al adoptar decisiones sobre cualquier futura acción de desarrollo, la Comisión debería:

- a) evaluar sistemáticamente el nivel específico de riesgo para los derechos humanos en la fase de diseño y formulación, y traducir las medidas de mitigación propuestas en actividades o indicadores de realización específicos cuando un proyecto presente riesgos significativos para los derechos humanos;
- b) elaborar y difundir procedimientos internos claros para notificar las denuncias de violaciones de los derechos humanos en el contexto de los proyectos financiados por la UE y realizar un seguimiento de estas;
- c) analizar la información relacionada con los riesgos para los derechos humanos, obtenida mediante la supervisión de los derechos humanos por parte de terceros o por otros medios, como denuncias; identificar a la entidad responsable de realizar tales análisis; mantener un registro de todas las medidas de respuesta adoptadas y los motivos por los que se ha decidido mantener o suspender el apoyo de la UE.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2025**

**89** Si bien los responsables de la ejecución de los proyectos incluidos en la muestra declararon que habían obtenido la mayoría de las realizaciones previstas, aunque no todas, y habían logrado muchos de sus objetivos, con frecuencia su sostenibilidad resultaba dudosa. Sin embargo, el Fondo ha facilitado el diálogo sobre cuestiones migratorias. Todas las contribuciones del Fondo se notificaron a la OCDE como ayuda oficial al desarrollo admisible. Constatamos que algunas actividades no deberían haberse clasificado de este modo. Véanse los apartados [40](#) y [66 a 80](#).

**90** Además del seguimiento en los proyectos, la Comisión ha creado un sistema para medir los logros colectivos de sus acciones, agregando los resultados de todos los proyectos del Fondo. El sistema contiene casi cuarenta indicadores de realización, pero no tiene en cuenta la sostenibilidad de estas realizaciones ni proporciona información sobre si los proyectos han contribuido a subsanar las causas profundas de la inestabilidad, la migración irregular y los desplazamientos. Las realizaciones comunicadas con respecto a los proyectos incluidos en la muestra no eran del todo exactas y a menudo estaban sobrevaloradas, en parte por insuficiencias metodológicas y por falta de información pormenorizada compartida por los responsables de la ejecución de los proyectos. Véanse los apartados [61 a 64](#).



## Recomendación 4 – Comunicar los logros con mayor exactitud

---

Para mejorar la exactitud de las notificaciones de los logros, la Comisión debería:

- a) estudiar modos de garantizar que los responsables de la ejecución de los proyectos compartan información más pormenorizada sobre los datos subyacentes utilizados para informar sobre los indicadores comunes, como listas de equipos, información sobre los beneficiarios finales, ubicación e importe de la ayuda relativa a futuras acciones para el desarrollo;
- b) en cuanto a futuras acciones para el desarrollo, incluir controles de la exactitud y la sostenibilidad de los resultados notificados derivados de los indicadores agregados del IVCDI en su seguimiento basado en los resultados de las evaluaciones de los proyectos;
- c) identificar los proyectos del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África que podrían haber sido incorrectamente evaluados como plenamente admisibles con arreglo a la AOD y, en caso necesario, corregir la información notificada por la AOD a la OCDE.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2025**





El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 9 de julio de 2024.




*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*







Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexos

### Anexo I – Seguimiento de las recomendaciones que figuran en el Informe Especial 32/2018

Nivel de aplicación:  íntegramente;  en su mayor parte;  en algunos aspectos;  no aplicada.

Recomendación del Tribunal	Aceptación de la recomendación por parte de la Comisión	Nivel de aplicación
<p><b>Recomendación 1</b></p> <p>La Comisión debería proponer al consejo estratégico del fondo fiduciario una revisión de los objetivos y prioridades actuales del Fondo Fiduciario de Emergencia para África con el fin de hacerlos más específicos y alcanzables. Debería tener en cuenta los problemas específicos de los tres apartados, y en la medida de lo posible, incluir metas y valores de referencia. En este ejercicio, la Comisión debería emplear, en particular:</p>		
<p>a) las realizaciones de los centros de investigación y recogida de pruebas;</p>	Aceptada	
<p>b) las capacidades de todos los donantes;</p>	Aceptada	No aplicada
<p>c) la implantación de un mecanismo que permita extraer las enseñanzas adquiridas del fondo fiduciario en su conjunto.</p>	Aceptada	
<p><b>Recomendación 2</b></p> <p>La Comisión debería:</p>		
<p>a) establecer criterios comunes claros que se apliquen a los tres apartados y documentar la evaluación de las propuestas de proyectos con respecto a estos criterios;</p>	Rechazada	

Recomendación del Tribunal	Aceptación de la recomendación por parte de la Comisión	Nivel de aplicación
b) facilitar a los comités operativos una lista con las propuestas recibidas y no desarrolladas en una ficha de acción, donde se incluyan los motivos de rechazo, a través del administrador del fondo fiduciario;	Rechazada	
c) informar a los comités operativos de las modificaciones sustanciales a los proyectos que ya estén aprobados (es decir, los cambios sobre los objetivos, el presupuesto y la duración);	Aceptada	
d) crear un apartado especial en la ficha de acción donde se demuestre la ventaja comparativa de financiar el proyecto a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África en lugar de otros medios de apoyo de la Unión.	Aceptada	
<p><b>Recomendación 3</b></p> <p>La Comisión debería identificar todos los procedimientos acelerados que puedan aplicarse al Fondo Fiduciario de Emergencia para África e incrementar su utilización, según proceda, previa consulta a los socios ejecutivos potenciales.</p>	Aceptada	
<p><b>Recomendación 4</b></p> <p>La Comisión debería:</p>		
a) hacer plenamente operativo el sistema común de supervisión;	Aceptada	
b) incluir objetivos SMART en los marcos lógicos de los proyectos, y mejorar la calidad de los indicadores estableciendo objetivos y valores de referencia cuantificables.	Aceptada	

## Anexo II – Muestra de proyectos del Tribunal de Cuentas Europeo y su evaluación

N.º	Nombre del contrato	Apartado del Fondo Fiduciario de Emergencia para África	País	País auditado	Importe comprometido	Importe pagado a diciembre de 2023	Logro de realizaciones según el Tribunal	Logro de efectos según el Tribunal	Sostenibilidad de las actividades incluidas en la muestra
1	Better Migration Management Programme	Cuerno de África	Etiopía, Kenia, Sudán, Somalia	Etiopía	40 000 000	40 000 000			
2	Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)	Cuerno de África	Etiopía, Kenia	Etiopía	12 000 000	11 807 731			
3	Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19	Cuerno de África	Etiopía	Etiopía	15 000 000	13 500 000			
4	Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)	Cuerno de África	Etiopía	Etiopía	19 844 494	19 844 494			

N.º	Nombre del contrato	Apartado del Fondo Fiduciario de Emergencia para África	País	País auditado	Importe comprometido	Importe pagado a diciembre de 2023	Logro de realizaciones según el Tribunal	Logro de efectos según el Tribunal	Sostenibilidad de las actividades incluidas en la muestra
5	Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area	Cuerno de África	Etiopía	Etiopía	10 000 000	9 000 000			
6	Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite	Sahel y lago Chad	Mauritania	Mauritania	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)	Sahel y lago Chad	Níger, Mauritania, Burkina Faso, Mali, Chad, Senegal	Mauritania	17 986 073	17 383 993			

N.º	Nombre del contrato	Apartado del Fondo Fiduciario de Emergencia para África	País	País auditado	Importe comprometido	Importe pagado a diciembre de 2023	Logro de realizaciones según el Tribunal	Logro de efectos según el Tribunal	Sostenibilidad de las actividades incluidas en la muestra
8	Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali	Sahel y lago Chad	Mauritania	Mauritania	4 900 000	4 900 000			
9	Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia	Sahel y lago Chad	Gambia	Gambia	3 900 000	3 900 000			
10	Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion	Sahel y lago Chad	Gambia	Gambia	5 000 000	4 990 299			
11	Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)	Sahel y lago Chad	Gambia	Gambia	7 000 000	7 000 000			

N.º	Nombre del contrato	Apartado del Fondo Fiduciario de Emergencia para África	País	País auditado	Importe comprometido	Importe pagado a diciembre de 2023	Logro de realizaciones según el Tribunal	Logro de efectos según el Tribunal	Sostenibilidad de las actividades incluidas en la muestra
12	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 1)	Norte de África	Libia	Libia	42 223 927	27 279 629			
	Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)	Norte de África	Libia	Libia	16 800 000	15 632 088			
13	Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities	Norte de África	Libia	Libia	70 800 000	70 603 804			
14	Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery	Norte de África	Libia	Libia	18 000 000	17 083 270			Visita a una única realización
15	Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)	Norte de África	Túnez	Túnez	65 000 000	60 395 998			No visitado

N.º	Nombre del contrato	Apartado del Fondo Fiduciario de Emergencia para África	País	País auditado	Importe comprometido	Importe pagado a diciembre de 2023	Logro de realizaciones según el Tribunal	Logro de efectos según el Tribunal	Sostenibilidad de las actividades incluidas en la muestra
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	Norte de África	Túnez	Túnez	4 000 000	4 000 000			

Leyenda	Realizaciones y efectos	Sostenibilidad
Cumplido	Más del 75 % de los objetivos previstos cumplidos	La mayoría de las actividades de la muestra eran sostenibles en el momento de la visita y es probable que sigan siéndolo
Cumplido parcialmente	Se ha cumplido más del 50 % de los objetivos previstos	La mayoría de las actividades de la muestra eran sostenibles en el momento de la visita, pero corrían peligro
Insatisfactorio	Se han cumplido menos del 50 % de los objetivos previstos	La mayoría de las actividades de la muestra no eran sostenibles en el momento de la visita
No es posible llegar a una conclusión todavía	Proyecto no finalizado	No es posible llegar a una conclusión al no haber sido visitado



### Anexo III – Muestra de seguimiento de la recomendación 2 del Informe Especial 32/2018

T05-EUTF-SAH-GM-04: Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector
T05-EUTF-SAH-MR-09: Partenariat Opérationnel Conjoint pour la Mauritanie
T05-EUTF-SAH-REG-25: Radio Jeunesse Sahel
T05-EUTF-SAH-REG-26: Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel
T05-EUTF-NOA-LY-11: Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement
T05-EUTF-NOA-TN-03: Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité
T05-EUTF-NOA-REG-16: Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations
T05-EUTF-NOA-REG-14: Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification
T05-EUTF-HOA-ET-77: Stability and basic services Gambella
T05-EUTF-HOA-REG-81: Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda
T05-EUTF-HOA-REG-67: CRRF Urban Development and Mobility

## Anexo IV – Muestra de indicadores de realización del sistema de seguimiento y aprendizaje

Indicadores del Fondo
1.1 Número de empleos directos creados o que reciben ayudas a través de proyectos financiados por el Fondo
1.2 Número de microempresas y de pequeñas y medianas empresas creadas o que reciben ayudas
1.3 Número de personas que han recibido ayuda para desarrollar actividades generadoras de ingresos
1.5 Número de polígonos industriales o infraestructuras empresariales construidos, ampliados o mejorados
2.1 <i>bis</i> Número de infraestructuras sociales construidas o rehabilitadas
2.6 Hectáreas de ecosistemas agrícolas y pastorales en las que se han introducido prácticas de gestión sostenible con el apoyo de la UE
4.1 Número de infraestructuras que han recibido ayudas para reforzar la gobernanza
4.1 <i>bis</i> Número de equipos facilitados para reforzar la gobernanza
4.2 Número de funcionarios de instituciones gubernamentales, fuerzas de seguridad interna y agentes no estatales pertinentes que han recibido formación en gobernanza, prevención de conflictos y derechos humanos
4.6 Número de estrategias, leyes, políticas y planes desarrollados o que han recibido ayudas directas (a nivel nacional)
6.1 Número de suministros relacionados con la pandemia de COVID-19 proporcionados o distribuidos

## Siglas y acrónimos

**AOD:** Ayuda oficial al desarrollo

**DG Asociaciones Internacionales:** Dirección General de Asociaciones Internacionales

**DG Migración y Asuntos de Interior:** Dirección General de Migración y Asuntos de Interior

**DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación:** Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

**DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas:** Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas

**Fondo:** Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África

**Frontex:** Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

**IVDCI:** Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional

**JRC:** Centro Común de Investigación

**OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior

## Glosario

**Efecto:** Cambios inmediatos o a largo plazo que provoca un proyecto y que normalmente tienen que ver con sus objetivos, como los beneficios derivados de una mano de obra mejor formada.

**Fondo fiduciario de la UE:** Fondo administrado por la UE que agrupa dinero de múltiples fuentes para financiar la respuesta internacional a una emergencia o crisis actual, generalmente en los países en desarrollo.

**Impacto:** Consecuencias más amplias a largo plazo de un proyecto o programa finalizado, como beneficios socioeconómicos para el conjunto de la población.

**Marco lógico:** Herramienta de planificación detallada que comprende la ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de un proyecto. También denominado **logframe**.

**Migrante irregular:** Persona que entra en un país o reside en él sin la autorización necesaria.

**Realización:** Lo que se produce o consigue mediante un proyecto, como cursos de formación impartidos o la construcción de una carretera.

**Seguimiento orientado a los resultados:** Revisión por expertos independientes de las realizaciones y efectos de los proyectos en curso, con arreglo a criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

**Sistema de derivación:** Proceso de cooperación entre múltiples partes interesadas para prestar servicios de protección y asistencia a migrantes vulnerables.

**Trabajo inducido:** Empleo generado por medio del gasto adicional de los ingresos procedentes del empleo directo e indirecto.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-17>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-17>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III, (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida inicialmente por Hannu Takkula, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Turo Hentila, jefe de Gabinete, y Nita Tennila, agregada de Gabinete.

La auditoría fue finalizada por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Katja Mattfolk, jefa de Gabinete; Michael Bain, gerente principal; Aurelia Petliza, jefa de tarea, y los auditores Loulla Puisais-Jauvin y Edwin van Veen. Thomas Everett prestó apoyo lingüístico. Giuliana Lucchese colaboró en el diseño gráfico. Britta Middelberg prestó apoyo metodológico a la encuesta y Terje Teppan-Niesen y Ramunė Šarkauskienė prestaron apoyo administrativo.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Imagen del recuadro 8: © Project implementers. Reservados todos los derechos.

Ilustraciones 11 y 12, y anexo I – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos. Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-2766-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/37171	QJ-02-24-016-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2771-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/386399	QJ-02-24-016-ES-N

**El Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (en lo sucesivo, el Fondo), creado en 2015, es la respuesta de la UE a las causas profundas de la migración, la inestabilidad y los desplazamientos internos en África.**

**Hicimos un seguimiento de las recomendaciones de 2018 y evaluamos si el Fondo había mejorado la orientación de su apoyo teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos. Los proyectos subvencionados han notificado muchos resultados, pero el apoyo del Fondo sigue sin estar suficientemente centrado en las prioridades acordadas. Además, existen insuficiencias de exactitud y sostenibilidad en los resultados notificados, y falta de procedimientos y de seguimiento de las denuncias de violaciones de los derechos humanos.**

**Con miras a la finalización del Fondo y a sus futuras acciones para el desarrollo, formulamos cuatro recomendaciones.**

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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors