

Ayuda humanitaria de la UE en régimen de gestión a distancia

Puede salvar vidas, pero el enfoque presenta insuficiencias



Índice

Apartados

01-19 | Mensajes principales

01

01-08 | ¿Por qué es importante este ámbito?

09-19 | Qué constatamos y qué recomendamos

20-78 | Más detalles sobre nuestras observaciones

02

20-46 | La gestión a distancia permite prestar ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso, pero su diseño presenta insuficiencias

21-26 | La gestión a distancia es una herramienta clave en las zonas de difícil acceso, pero las orientaciones de la Comisión están obsoletas y, en algunos puntos, son poco claras

27-33 | Integración insuficiente de la gestión a distancia en la estrategia de gestión y control de riesgos de la Comisión

34-46 | El cuestionario de la Comisión sobre la gestión a distancia y los informes de seguimiento trimestrales no están adecuadamente integrados en sus sistemas informáticos y presentan deficiencias de diseño

47-62 | La certificación por la Comisión de las ONG asociadas reduce los riesgos operativos, pero la supervisión de las entidades gestoras asociadas aún presenta deficiencias

48-52 | La certificación por parte de la Comisión de las ONG asociadas reduce los riesgos operativos

53-62 | La Comisión no evalúa la capacidad de las entidades gestoras asociadas

63-78 | La presencia sobre el terreno fortalece la supervisión de la Comisión, pero el control de la información que proporcionan los socios y la presentación de informes a las partes interesadas son insuficientes

64-65 | La red de oficinas sobre el terreno ayuda a la Comisión a adaptarse a las limitaciones de acceso

66-78 | La supervisión abarca todo el ciclo de acción humanitaria, pero continúan existiendo deficiencias en materia de verificación y comunicación de información

Anexos

Anexo I — Sobre la auditoría

Anexo II — Ejemplos de buenas prácticas

Anexo III — Análisis comparativo del cuestionario sobre la gestión a distancia con criterios de orientación

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** La ayuda humanitaria es una expresión fundamental del valor universal de la solidaridad entre las personas, además de constituir una obligación moral¹. El objetivo de la ayuda humanitaria es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad.
- 02** En 2024, la UE gastó 2 500 millones de euros para prestar ayuda humanitaria en 116 países. La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) es el ente principal de la UE encargado de la ayuda humanitaria. En la práctica, la ayuda humanitaria de la UE no la presta directamente la Comisión, sino que se canaliza a través de más de doscientos socios.
- 03** A menudo se impide a los trabajadores humanitarios llegar a las personas necesitadas. Ante limitaciones excepcionales de acceso, la Comisión y sus socios han adaptado su modelo operativo para proporcionar ayuda a través de la «gestión a distancia» con el fin de ayudar a las personas dondequiera que se encuentren. En el régimen de gestión a distancia, las organizaciones humanitarias suelen tener que recurrir a su personal local o a subcontratistas privados con acceso a las personas necesitadas, o bien utilizar entidades gestoras asociadas locales para proporcionar la ayuda.

¹ Punto 1 del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.

- 04** En ocasiones, las acciones humanitarias se gestionan íntegramente a distancia, lo que significa que todas las actividades financiadas se gestionan utilizando este enfoque. Lo más habitual es que las acciones se gestionen parcialmente a distancia, lo que significa que solo algunas actividades se ven afectadas por restricciones de acceso. Durante el período auditado (2019-2023), la Comisión aprobó 164 acciones humanitarias en régimen de gestión a distancia parcial o total. La contribución de la UE a estas acciones ascendió a un total de 918 millones de euros (es decir, alrededor del 8 % del gasto humanitario total de la UE en dicho período).
- 05** La gestión a distancia se da en situaciones en las que el acceso humanitario queda limitado por motivos de seguridad o por decisiones impuestas *de facto* o *de jure* por las autoridades. Esto genera riesgos significativos, ya que la ayuda humanitaria en régimen de gestión a distancia se presta en circunstancias complejas y en condiciones de imprevisibilidad, volatilidad e inseguridad. Además, limita la capacidad de las organizaciones humanitarias y de sus donantes para llevar a cabo un seguimiento de la situación sobre el terreno. Por lo tanto, la política declarada de la Comisión consiste en financiar acciones gestionadas a distancia únicamente como último recurso y retomar la ejecución directa por parte de sus socios humanitarios en cuanto sea posible.
- 06** Examinamos si el enfoque de gestión a distancia de la Comisión permite la prestación de ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso, mitigando adecuadamente al mismo tiempo los riesgos asociados. Evaluamos si la Comisión había:
- establecido correctamente su enfoque de gestión a distancia;
 - seleccionado socios humanitarios capaces de prestar ayuda en el marco de la gestión a distancia;
 - supervisado sus acciones financiadas e informado sobre ellas de manera adecuada.
- 07** La auditoría abarca el período de cinco años comprendido entre 2019 y 2023, ambos *inclusive*, y se basa en un análisis exhaustivo de documentación y en entrevistas con el personal de la Comisión en la sede central, así como con las oficinas regionales y sobre el terreno. También examinamos el proceso de certificación de los socios de la Comisión que son organizaciones no gubernamentales (ONG). Para comprender cómo se ha utilizado en la práctica el enfoque de gestión a distancia de la Comisión, seleccionamos los tres países (Siria, Somalia y Ucrania) que habían recibido el mayor volumen de financiación en el marco de la gestión a distancia y examinamos una muestra de nueve acciones financiadas por la UE.

- 08** El objetivo del presente informe es contribuir a mejorar el enfoque de gestión a distancia de la Comisión. En el [anexo I](#) puede encontrarse más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Qué constatamos y qué recomendamos

- 09** En general, nuestra auditoría puso de manifiesto que, si bien el enfoque de gestión a distancia de la Comisión proporciona un marco útil para prestar ayuda en zonas de difícil acceso, existen insuficiencias en la forma en que se ha diseñado y aplicado dicho enfoque.

La gestión a distancia permite prestar ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso, pero su diseño presenta insuficiencias

- 10** El enfoque de gestión a distancia de la Comisión ha permitido a la UE proporcionar ayuda humanitaria a personas necesitadas que, de otro modo, habrían quedado fuera de su alcance (véase el apartado [21](#)). Sin embargo, constatamos que la definición de gestión a distancia recogida en las orientaciones de la Comisión estaba obsoleta y que algunos aspectos no estaban claros (véanse los apartados [23](#) a [26](#)).
- 11** Constatamos que el enfoque de gestión a distancia de la Comisión no estaba suficientemente integrado en su marco de gestión y control de riesgos. Su estrategia de control tampoco prevé controles específicos diseñados para hacer frente a los riesgos inherentes a la gestión a distancia. Consideramos que esto puede limitar la capacidad de la Comisión para prevenir y detectar esos riesgos y responder adecuadamente a ellos (véanse los apartados [27](#) a [33](#)).
- 12** Las acciones gestionadas a distancia están sujetas a dos requisitos específicos. En primer lugar, al solicitar financiación, los socios deben presentar un «[cuestionario sobre la gestión a distancia](#)» para justificar los motivos que llevaron a no ejecutar la ayuda en régimen de gestión directa y proporcionar un resumen del plan de seguimiento. En segundo lugar, los socios deben presentar un «[informe de seguimiento trimestral](#)» durante la ejecución para informar sobre sus visitas de seguimiento. La Comisión ha elaborado modelos específicos que los socios deben utilizar para cumplir estos dos requisitos. Constatamos que estos modelos no estaban correctamente integrados en sus sistemas informáticos y presentaban deficiencias de diseño (véanse los apartados [34](#) a [46](#)).

➤ Recomendación 1

Mejorar el enfoque y las orientaciones de la gestión a distancia

Recomendamos a la Comisión:

- a) definir mejor en sus orientaciones la gestión a distancia y las situaciones susceptibles de gestión a distancia parcial;
- b) integrar mejor los riesgos vinculados al enfoque de gestión a distancia en su registro de riesgos y actualizar su estrategia de control para garantizar que los controles aborden específicamente los riesgos relacionados con la gestión a distancia;
- c) rediseñar sus modelos relacionados con la gestión a distancia e integrarlos en sus sistemas informáticos.

Plazo previsto de aplicación: 2026

La certificación por la Comisión de las ONG asociadas reduce los riesgos operativos, pero aún existen deficiencias en la supervisión de las entidades gestoras asociadas

- 13** Cuando los socios de la Comisión sean ONG, deben tener su sede en la UE y someterse a un proceso de certificación en forma de evaluación *ex ante* por parte de un auditor externo independiente. Constatamos que este proceso redujo el riesgo de que las ONG financiadas por la UE no pudieran cumplir sus objetivos (véanse los apartados [47 a 52](#)).
- 14** Las ONG asociadas certificadas no necesitan ejecutar la acción directamente en su totalidad, sino que disponen de amplio margen para recurrir a «entidades gestoras asociadas». Estas entidades no están certificadas y no es necesario que tengan su sede en la UE. Cuando los socios certificados pertenecían a una «familia» de ONG más amplia (a saber, ONG internacionales constituidas como una red de entidades afiliadas), constatamos que a menudo elegían como entidad gestora asociada a la sede central de la familia establecida en un país no perteneciente a la UE. Constatamos que la Comisión no evaluó la capacidad técnica o administrativa de la sede central de dicha familia, lo que reduce significativamente el valor añadido y la garantía proporcionada por la certificación (véanse los apartados [53 a 60](#)).

15 Las ONG asociadas certificadas también recurren a menudo a entidades gestoras asociadas *locales*. Se trata de organizaciones que tienen su sede central y operan en el país beneficiario y no están afiliadas a una ONG internacional. En un contexto de gestión a distancia, la dependencia de las entidades gestoras asociadas en el ámbito local puede ser la única vía de acceso a emplazamientos específicos que permitan llegar a los más necesitados y que, por otros medios, serían inaccesibles. La Comisión no evalúa la capacidad técnica o administrativa de las entidades gestoras asociadas, ya que se basa en la responsabilidad jurídica de sus socios certificados por las acciones de sus entidades gestoras asociadas ante la Comisión. Esto aumenta el riesgo de que las entidades gestoras asociadas no puedan cumplir las mismas normas que los socios certificados que son ONG (apartados [61](#) y [62](#)).



Recomendación 2

Reforzar el proceso de certificación de las ONG asociadas

Como parte del proceso de certificación de las ONG, la Comisión debería:

- a) evaluar la capacidad de los socios para identificar, seleccionar, evaluar y supervisar a sus entidades gestoras asociadas locales, a fin de garantizar una supervisión adecuada.

Cuando las ONG asociadas utilicen la sede central de la familia como entidad gestora asociada, la Comisión debería asimismo:

- b) obtener del auditor independiente del socio garantías razonables sobre la capacidad técnica y administrativa de dicha sede.

Plazo previsto de aplicación: 2026

La presencia sobre el terreno fortalece la supervisión de la Comisión, pero el control de la información que proporcionan los socios y la información presentada a las partes interesadas es insuficiente

- 16** La Comisión cuenta con una amplia red de oficinas sobre el terreno dotadas de expertos humanitarios. Constatamos que esta presencia sobre el terreno ofrecía a la Comisión ventajas clave para fundamentar su toma de decisiones y permitirle llevar a cabo un seguimiento de las acciones financiadas. Constatamos que, en los tres países incluidos en nuestra muestra, la Comisión consiguió adaptar su presencia sobre el terreno y realizó esfuerzos significativos para recuperar el acceso a los lugares de ejecución de la ayuda (véanse los apartados [63](#) a [65](#)).
- 17** Los socios que solicitan financiación para una acción gestionada a distancia deben cumplimentar el «cuestionario sobre la gestión a distancia» para explicar sus razones para no ejecutar directamente la acción y detallar sus mecanismos de seguimiento. En las nueve acciones de la muestra, constatamos que parte de la información facilitada por los socios no respondía plenamente a las preguntas planteadas y era insuficiente para realizar una evaluación atendiendo a los criterios de la Comisión para aprobar la financiación. Sin embargo, en tales casos, la Comisión no realizó un seguimiento con los socios para que aclararan sus respuestas al cuestionario antes de la financiación (véanse los apartados [70](#) y [71](#)).
- 18** La Comisión exige a sus socios que informen sobre sus progresos mediante informes intermedios y finales. Constatamos que la Comisión supervisó los avances logrados en relación con los objetivos de cada acción y realizó un seguimiento de los problemas detectados. Además de los controles documentales, los expertos sobre el terreno de la Comisión llevan a cabo sus propias actividades de seguimiento. Asimismo, la Comisión requiere otro informe periódico de las acciones gestionadas a distancia: el informe de seguimiento trimestral, para obtener información sobre las visitas de control del socio a los emplazamientos de ejecución y sus resultados. Constatamos que algunos de los informes examinados no especificaban los objetivos o resultados de las actividades de seguimiento y carecían de información específica requerida por la Comisión. Numerosos informes contenían imprecisiones. Por último, observamos que la Comisión no había solicitado en ningún caso documentación subyacente (véanse los apartados [72](#) a [76](#)).



Recomendación 3

Verificar la información facilitada por los socios en sus informes de gestión a distancia

Recomendamos a la Comisión:

- a) evaluar los criterios empleados para aprobar la financiación de las acciones gestionadas a distancia apoyándose en información suficiente;
- b) valiéndose de una muestra, verificar la exactitud de la información comunicada por los socios.

Plazo previsto de aplicación: 2025

- 19** La Comisión no exige a los socios que, cuando presenten su informe final sobre la acción, distingan entre las partes de la acción que se han gestionado a distancia de las que se han gestionado de otro modo. La Comisión no ofrece información específica a sus socios sobre el planteamiento de gestión a distancia. En consecuencia, las partes interesadas no reciben información de los países, las acciones, las actividades, la financiación y los resultados a los que concierne la gestión a distancia (véase el apartado [78](#)).



Recomendación 4

Informar sobre la gestión a distancia a las partes interesadas

La Comisión debería aumentar la transparencia de sus informes a las partes interesadas con información sobre el alcance, la financiación y los resultados de la gestión a distancia.

Plazo previsto de aplicación: 2025

Más detalles sobre nuestras observaciones

La gestión a distancia permite prestar ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso, pero su diseño presenta insuficiencias

20 En 2015, la Comisión estableció un marco para las operaciones de sus socios humanitarios en zonas de difícil acceso y publicó una nota orientativa titulada *ECHO's approach to remote management*. En esta sección examinamos si:

- el enfoque de gestión a distancia de la Comisión está correctamente definido;
- el enfoque de gestión a distancia está adecuadamente integrado en el marco de gestión y control de riesgos de la Comisión;
- los sistemas informáticos de la Comisión y los modelos específicos diseñados para las acciones en régimen de gestión a distancia son adecuados para su finalidad.

La gestión a distancia es una herramienta clave en las zonas de difícil acceso, pero las orientaciones de la Comisión están obsoletas y, en algunos puntos, son poco claras

21 En el período 2019-2023, la Comisión aprobó financiación para 164 acciones humanitarias en régimen de gestión a distancia parcial o total en 10 países. Los doce socios de la Comisión que entrevistamos confirmaron que la posibilidad de operar a distancia era necesaria para proporcionar ayuda de carácter vital a personas necesitadas que, de otro modo, habrían quedado fuera de su alcance.

- 22** Cuando solicitan financiación de la UE, corresponde a los socios señalar a la Comisión que la acción que proponen se gestionará a distancia (de forma parcial o en su totalidad). Por lo tanto, es esencial que convengan con la Comisión en lo que significa la gestión a distancia.
- 23** Constatamos que la definición de gestión a distancia que figura en las [orientaciones](#) era poco clara y estaba obsoleta. La Comisión define la gestión a distancia como un enfoque operativo utilizado para proporcionar ayuda en situaciones en las que el acceso humanitario de sus organizaciones asociadas a las poblaciones afectadas por catástrofes esté limitado por problemas de seguridad o por decisiones formales o informales impuestas por las autoridades *de iure* o *de facto*, lo que requiere ajustes en la gestión de las acciones humanitarias. Sin embargo, afirma que una acción no se considerará gestionada a distancia mientras se hayan puesto en marcha medidas que permitan a los responsables finales de la acción garantizar la calidad requerida. Esto implica que una acción gestionada a distancia que incluya medidas para garantizar su calidad ya no se consideraría gestionada a distancia.
- 24** Las [orientaciones](#) definen las acciones sometidas al régimen de gestión a distancia parcial como aquellas que se ejecutan directamente en algunas zonas, pero a distancia en otras por problemas de seguridad. Sin embargo, encontramos otras situaciones comunes en las que se recurrió a la gestión a distancia parcial que, sin embargo, no se ajustaban a esta definición. En concreto, las orientaciones no cubren los casos en los que solo puede viajar personal de determinadas categorías o nacionalidades, o en los que los desplazamientos están limitados en algunos períodos durante la ejecución o sujetos a restricciones significativas. En el [recuadro 1](#) se ofrecen algunos ejemplos de configuraciones de la gestión a distancia parcial.

Recuadro 1

Acciones financiadas por la UE en el norte de Siria con diversas configuraciones de la gestión a distancia parcial



Fuente: © stock.adobe.com/Porcupen.
Mapa modificado por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Acción 1 — Entrega de asistencia en efectivo, suministro de agua, servicios de saneamiento y prevención de la violencia de género y respuesta a ella

El **socio humanitario certificado** de la Comisión (véase el apartado 48) gestionó una serie de operaciones desde Gaziantep (Turquía) por las restricciones de seguridad que impedían al personal internacional cruzar a Siria. Solamente pudo acceder personal sirio y turco, y se contrató a más de cuarenta consultores sirios para llevar a cabo tareas de seguimiento y apoyo técnico. El socio recurrió asimismo a ONG locales en zonas de difícil acceso para la prestación de servicios.

Acción 2 — Prestación de asistencia sanitaria, servicios de protección de la infancia, prevención de la violencia de género y respuesta a ella

El socio certificado estableció sus oficinas nacionales en Gaziantep (Turquía) y Amán (Jordania), donde trabaja la mayoría de sus altos directivos. Buena parte del personal local trabaja en Siria, entre el que se cuentan más de doscientos empleados en el norte del país. Entre el personal local se encuentran mandos intermedios con acceso a todos los lugares de ejecución para realizar visitas sobre el terreno. El socio certificado ejecuta parte de la acción a través de entidades gestoras asociadas locales. En particular, los servicios sanitarios se prestan principalmente a través de entidades gestoras asociadas bien establecidas que gestionan centros sanitarios en la región con miles de empleados. Tanto el socio certificado como las principales entidades gestoras asociadas dependen en gran medida de terceros para las labores de seguimiento cotidiano sobre el terreno.

Acción 3 — Provisión de asistencia en efectivo para prepararse para el invierno, apoyo a las comunidades afectadas por el terremoto, gestión de casos de violencia de género, suministro de agua y saneamiento

El socio certificado para esta acción cuenta con amplia presencia en Siria, con más de ochocientos empleados locales distribuidos por múltiples oficinas responsables de la gestión cotidiana y la ejecución de programas. El socio certificado tiene capacidad para ejecutar directamente la gran mayoría de los aspectos que engloba la acción y depende en escasa medida de entidades gestoras asociadas para prestar servicios especializados. Al otro lado de la frontera, en Gaziantep (Turquía), alrededor de sesenta empleados del socio certificado se ocupan de las decisiones estratégicas, la dirección técnica y la supervisión. Otras dos oficinas ubicadas en Ankara (Turquía) y Amán (Jordania) complementan la acción del socio certificado en Siria. Aunque el socio certificado lo considera muy arriesgado, algunos miembros del equipo directivo han podido acceder a parte del norte de Siria en los últimos años. Estas visitas transfronterizas requirieron amplias negociaciones para obtener las autorizaciones necesarias de las autoridades turcas.

25 Nuestras entrevistas con los socios de la Comisión pusieron de manifiesto que, si bien la mayoría de ellos consideraban que las orientaciones eran suficientes y claras, otros no estaban seguros de si cubrían realmente sus propias configuraciones de la gestión a distancia parcial. Esto crea el riesgo de que, en situaciones de gestión a distancia parcial, los socios opten incorrectamente por no señalar la acción como gestionada a distancia.

26 Desde 2015, la Comisión no ha actualizado sus [orientaciones sobre la gestión a distancia](#) para abordar las cuestiones mencionadas en los apartados [23](#) a [25](#). Tampoco ha establecido un sistema para recopilar las enseñanzas extraídas sobre la gestión a distancia desde la introducción de esta modalidad, como la evaluación comparativa con otros donantes. Sobre la base de nuestro examen de la documentación y las entrevistas con donantes y organismos gubernamentales, recopilamos los enfoques pertinentes de gestión a distancia, así como las buenas prácticas y las herramientas utilizadas en este ámbito, que exponemos en el [anexo II](#).

Integración insuficiente de la gestión a distancia en la estrategia de gestión y control de riesgos de la Comisión

- 27** La Comisión reconoce en sus [orientaciones de 2015](#) que las acciones en régimen de gestión a distancia entrañan riesgos significativos y solo deben financiarse como último recurso. De hecho, la dependencia de personal local o de entidades gestoras asociadas, unida a la falta de acceso de los responsables de la toma de decisiones de los socios certificados y a la limitada capacidad para realizar un seguimiento *in situ*, hacen que las acciones gestionadas a distancia sean intrínsecamente más arriesgadas que las acciones en régimen de ejecución directa.
- 28** Examinamos los dos componentes principales del marco de gestión y control de riesgos de la Comisión: el registro de riesgos y la estrategia de control. Constatamos que el enfoque de gestión a distancia no estaba suficientemente integrado en estos componentes.
- 29** El enfoque de gestión de riesgos de la Comisión exige que cada dirección general señale sus riesgos más significativos y las medidas adoptadas para gestionarlos en un «registro de riesgos». En el momento de realizarse la auditoría, como se muestra en el [recuadro 2](#), el registro de riesgos de la Comisión no tenía en cuenta la gestión a distancia.

Recuadro 2

El registro de riesgos de la Comisión no tenía en cuenta la gestión a distancia

El registro de riesgos de la Comisión no hace ni una sola mención a la gestión a distancia. Señala dos riesgos críticos, entendiendo por tales aquellos que son tan significativos que podrían poner en peligro la consecución de los principales objetivos de las políticas:

- el impacto de las limitaciones de acceso en las actividades y los controles de la Comisión;
- el riesgo para la seguridad de su personal.

La Comisión reconoce que las dificultades para prestar ayuda humanitaria debido a la existencia de limitaciones de acceso afectan a su capacidad tanto para proporcionar la ayuda como para ejercer un control adecuado. En sus medidas de mitigación propuestas, la Comisión no mencionó su enfoque de gestión a distancia, lo cual no refleja la realidad operativa de la Comisión, que se basa principalmente en este enfoque para permitir la prestación de ayuda humanitaria cuando se enfrenta a limitaciones de acceso o a riesgos elevados para la seguridad.

La Comisión tampoco tiene en cuenta cómo puede afectar la gestión a distancia a la probabilidad y a la repercusión de los demás riesgos no críticos que ha señalado, como el riesgo para la reputación de la Comisión en casos de fraude, desvío de la ayuda o incumplimiento de las normas éticas.

30 Tras la creación del registro de riesgos, la Comisión ha diseñado una estrategia de control en la que se indican y describen los controles establecidos para garantizar la consecución de sus objetivos operativos a la vista de los riesgos. Aunque el documento sirve de marco general para todas las actividades de control de la Comisión, apenas tiene en cuenta la gestión a distancia.

31 La estrategia de control incluye un breve resumen de la gestión a distancia al describir la ayuda humanitaria y hace referencia al uso del procedimiento de gestión a distancia cuando describe las medidas adoptadas para gestionar el riesgo de restricción o denegación del acceso. Sin embargo, no incluye ningún control específico diseñado para responder a los riesgos específicos inherentes a la gestión a distancia. Tampoco tiene en cuenta el impacto de la gestión a distancia en las tareas de control, como las relacionadas con la evaluación y selección de propuestas, el seguimiento de las acciones financiadas, la lucha contra el fraude o las auditorías sobre el terreno.

- 32** Examinamos la estrategia de auditoría de la Comisión para el período 2021-2027 y observamos que las acciones gestionadas a distancia no reciben automáticamente una calificación de riesgo más elevada en la selección de acciones basada en el riesgo por parte de la Comisión para la auditoría, a pesar de los retos específicos a los que se enfrentan estas acciones, como se ilustra en el *recuadro 3*.

Recuadro 3

El riesgo de desvío de la ayuda en Somalia aumenta en las zonas de difícil acceso

En una de las acciones incluidas en nuestra muestra, el socio certificado proporciona asistencia en efectivo polivalente mediante transferencias monetarias a través de dispositivos móviles a personas necesitadas en Somalia. Por razones de seguridad, el socio certificado no puede llegar a algunas zonas del país y debe contar con entidades gestoras asociadas locales para supervisar la identificación de los beneficiarios. El socio certificado delega en «miembros de la comunidad de confianza» (normalmente líderes comunitarios) la tarea de elaborar la lista de beneficiarios sobre la base de los criterios establecidos. Una vez recibida la lista, el socio certificado llama a una muestra de beneficiarios para formularles preguntas con objeto de verificar los criterios de admisibilidad y, a continuación, transfiere el dinero a sus teléfonos. En este contexto, el riesgo de desvío de la ayuda es mayor, dado que el socio no realiza sus propios controles independientes sobre el terreno.

Un problema generalizado en Somalia es el «filtrado» de la ayuda humanitaria² por parte de personas que intentan controlar quién recibe ayuda para favorecer a los miembros de sus propios clanes manipulando la información que se comparte con las organizaciones humanitarias. Los casos en los que estas personas se quedan para sí parte de la asistencia en efectivo son habituales. La Comisión y la comunidad humanitaria están tomando medidas para mitigar el riesgo de que se produzca esta práctica mejorando la forma en que se selecciona a los beneficiarios.

- 33** Consideramos que la insuficiente integración de los riesgos inherentes a la gestión a distancia en la estrategia de gestión de riesgos, control y auditoría de la Comisión puede limitar su capacidad para prevenir y detectar dichos riesgos y responder adecuadamente a ellos. Esto plantea un riesgo de reputación en el supuesto de fraude y desviación de las ayudas.

² Evidence for change, *Role of Gatekeepers in Somalia*, 2024.

El cuestionario de la Comisión sobre la gestión a distancia y los informes de seguimiento trimestrales no están adecuadamente integrados en sus sistemas informáticos y presentan deficiencias de diseño

- 34** La Comisión tiene una interfaz electrónica con sus socios certificados (véase el apartado 48) que contiene un documento clave para cada acción humanitaria, denominado «[formulario único](#)». Este formulario es un documento electrónico estructurado para que los socios presenten su solicitud de financiación e informen sobre la acción a lo largo de su ciclo de vida. Consta de dieciocho capítulos, que incluyen una evaluación de las necesidades, la lógica de la intervención y una sinopsis financiera.
- 35** Constatamos que el formulario único no permitía a los socios, en situaciones de gestión a distancia parcial, distinguir qué parte de una acción (en términos de actividades, presupuesto, entidades gestoras asociadas, resultados, riesgo o seguimiento) se ve afectada por la gestión a distancia. Esto impide a la Comisión recopilar y comunicar datos precisos sobre la gestión a distancia parcial. Confirmamos con todos los socios incluidos en nuestra muestra de nueve acciones que estaban en condiciones de facilitar esta información.
- 36** La Comisión ha elaborado dos modelos específicos para las acciones gestionadas a distancia, que todos los socios deben presentar:
- El [cuestionario sobre la gestión a distancia](#): los socios deben presentar este cuestionario cuando soliciten financiación a la UE. El objetivo de este instrumento es ayudar a la Comisión a evaluar las razones de los socios para solicitar la gestión a distancia, y ofrece un resumen del plan de seguimiento que debe establecerse para garantizar una gestión adecuada de la acción.
 - El «[informe de seguimiento trimestral](#)»: este informe debe presentarse cada tres meses a lo largo de la ejecución. Informa a la Comisión de las visitas de seguimiento que el socio ha podido llevar a cabo en los lugares de ejecución, así como de los resultados obtenidos.

El cuestionario sobre la gestión a distancia adjunto al formulario único

- 37** El cuestionario sobre la gestión a distancia no forma parte del formulario en sí, sino que se trata de un anexo independiente. El formulario único solo contiene una casilla en su capítulo «Seguimiento y evaluación» que el socio debe marcar cuando proponga gestionar una acción a distancia. Si se elige esta opción, el formulario único muestra un mensaje en el que se recuerda al socio que cumplimente y cargue el cuestionario sobre la gestión a distancia.
- 38** Las [orientaciones de la Comisión sobre la gestión a distancia](#) contienen una lista de control para que su personal evalúe las respuestas al cuestionario sobre la gestión a distancia con el fin de garantizar que la acción propuesta cumpla los criterios de aprobación (véase el [anexo III](#)). Las orientaciones contienen instrucciones dirigidas al personal para evaluar estas respuestas, junto con la información facilitada en secciones específicas del formulario único. El hecho de tener que recabar dicha información de las distintas secciones hace que la evaluación resulte bastante engorrosa, en parte porque todas las referencias a las secciones del formulario único son actualmente incorrectas, ya que las orientaciones de 2015 se basaban en una versión anterior del formulario.
- 39** El [sitio web de la Comisión para los socios](#) recuerda asimismo a estos últimos que el mecanismo de gestión a distancia debe explicarse claramente en el formulario único. La Comisión invita a sus socios a leer los criterios de evaluación en su nota orientativa para consultar la información que debe facilitarse en las distintas secciones del formulario único. Además, la Comisión enumera los capítulos a los que los socios deben prestar especial atención. Sin embargo, ninguno de los dieciocho capítulos del formulario contiene referencia explícita alguna a las cuestiones específicamente relacionadas con las acciones gestionadas a distancia. Esto también da pie a que los socios tengan mayores dificultades para comprender qué información espera la Comisión que faciliten.
- 40** Constatamos que el diseño del cuestionario presenta deficiencias. Algunas preguntas no se ajustan a los criterios del [enfoque de gestión a distancia](#) de la Comisión (consúltese en el [anexo III](#) nuestro análisis sobre el desajuste de los criterios 6 y 7). Por consiguiente, es posible que las respuestas no proporcionen a la Comisión la información necesaria para evaluar los criterios.
- 41** También consideramos que el cuestionario no aborda algunas cuestiones clave. En particular, los socios no están obligados a especificar:
- qué parte de la acción se gestionará a distancia en situaciones de gestión a distancia parcial;

- o los riesgos detectados (excepto los riesgos para la seguridad);
- o las medidas correspondientes para mitigar los riesgos específicos relacionados con la gestión a distancia;
- o la capacidad técnica y administrativa de las entidades gestoras asociadas.

42 Consideramos que el cuestionario sobre la gestión a distancia no constituye una base sólida para evaluar el cumplimiento de los criterios de aprobación, ya que no pide información específica sobre algunos elementos clave.

El informe de seguimiento trimestral

43 Los socios deben informar sobre la ejecución de sus acciones presentando uno o varios informes intermedios y un informe final, que se incluyen en el formulario único. Además, los socios deben presentar un informe de seguimiento trimestral. Se trata de un documento independiente y no incluido en el formulario único.

44 Detectamos problemas relacionados con el diseño del informe de seguimiento y con las directrices facilitadas a los socios en el modelo. En particular, el informe no especifica claramente sobre qué actividades de seguimiento deben informar los socios. Una vez revisado el contenido de todos los informes de seguimiento de nuestra muestra de nueve acciones, observamos que:

- o algunos socios consideraron que debían informar de todas las actividades de seguimiento incluso cuando podían acceder a los lugares de ejecución (en el caso de las acciones en régimen de gestión a distancia parcial), mientras que otros solo informaron sobre las actividades ejecutadas en régimen de gestión a distancia;
- o algunos socios informaron exclusivamente sobre las visitas presenciales, mientras que otros también informaron sobre mecanismos de seguimiento alternativos (por ejemplo, encuestas o entrevistas telefónicas).

45 En consecuencia, constatamos que la información comunicada a la Comisión era incoherente. Ninguno de los socios había recibido comentario alguno sobre sus informes trimestrales, ni siquiera los que habían malinterpretado las instrucciones del modelo y, por tanto, habían comunicado la información de forma incorrecta durante años. La Comisión no ha modificado el modelo de informe ni ha publicado orientaciones adicionales sobre su correcta aplicación. En situaciones de gestión a distancia parcial, no era posible distinguir entre las actividades de seguimiento a distancia y las que no se realizaron a distancia (cuando el socio interpretó que tenía que informar sobre ambas).

- 46** Además de informar sobre las visitas de seguimiento, el informe de seguimiento contiene una sección en la que los socios deben notificar todos los casos de posible desvío de ayuda. Observamos que uno de los socios incluidos en nuestra muestra no lo hizo. Al mismo tiempo, los socios están obligados a informar a la Comisión de todos los casos de posible fraude y desvío de ayuda a través de canales de denuncia específicos tan pronto como se produzcan. Por lo tanto, la pestaña del informe de seguimiento dedicada al desvío de ayuda ofrece escaso valor añadido.

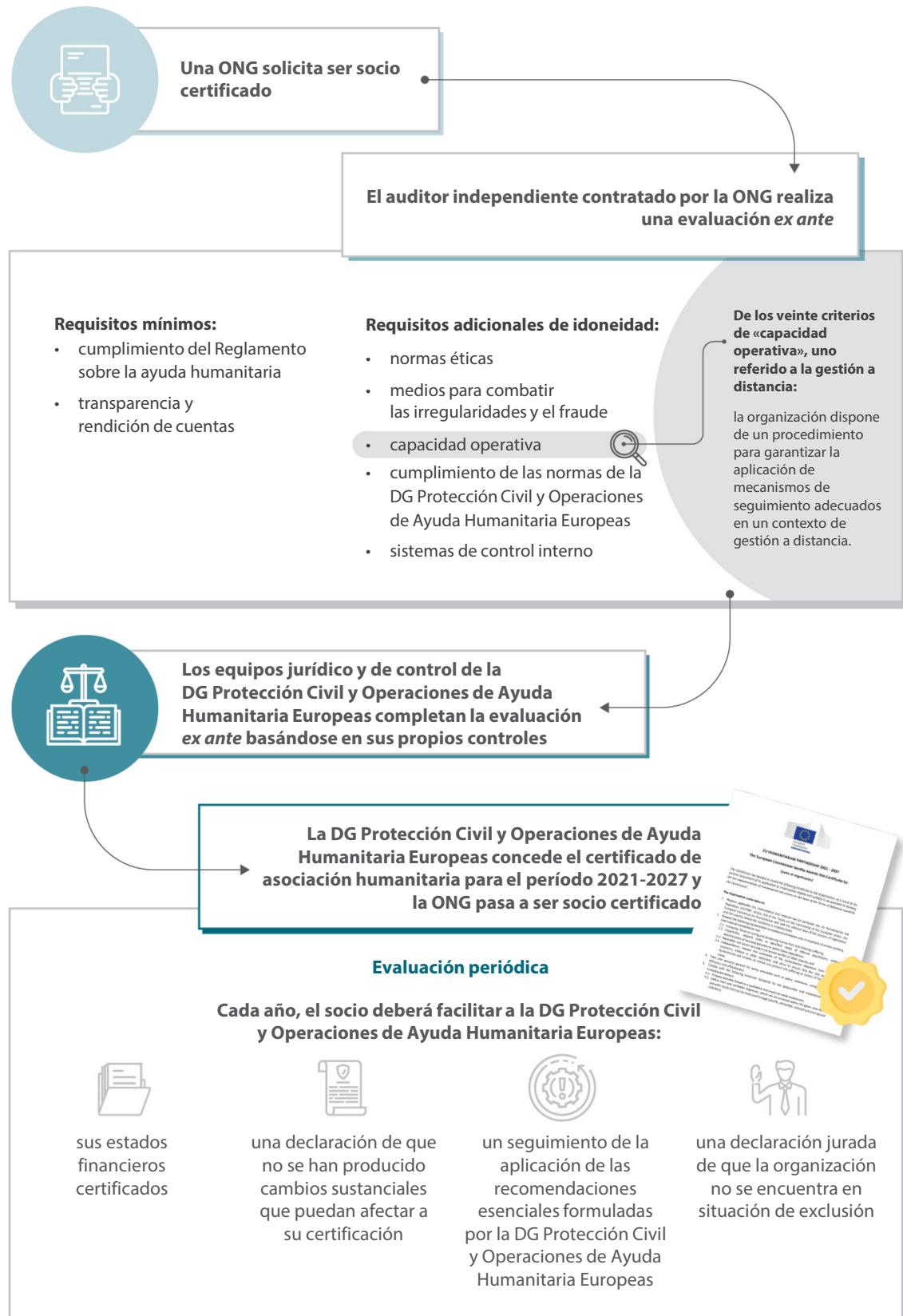
La certificación por la Comisión de las ONG asociadas reduce los riesgos operativos, pero la supervisión de las entidades gestoras asociadas aún presenta deficiencias

- 47** La Comisión no ejecuta ayuda humanitaria directamente sobre el terreno, sino que trabaja con un número limitado de socios de confianza (véase el [anexo I](#), apartado **06**). Para solicitar financiación a la UE, las ONG deben obtener primero un «[certificado de asociación humanitaria de la UE](#)», válido desde el momento de su concesión hasta 2027. El certificado se concede a organizaciones que se consideran adecuadas para recibir financiación de la UE con el fin de ejecutar acciones de ayuda humanitaria. A continuación, los socios certificados pueden encomendar tareas en el marco de la acción a una o varias «entidades gestoras asociadas», que no están certificadas. Examinamos si el proceso de certificación de los socios de la Comisión era suficientemente sólido.

La certificación por parte de la Comisión de las ONG asociadas reduce los riesgos operativos

- 48** En virtud del [Reglamento sobre la ayuda humanitaria](#) de 1996, solo las ONG con sede en la UE pueden optar a financiación, lo que significa que solo esas ONG pueden convertirse en socios certificados. Sin embargo, el Servicio Jurídico de la Comisión también considera admisibles las ONG con sede en Islandia, Liechtenstein y Noruega.
- 49** En la práctica, las ONG candidatas deben someterse en primer lugar a una evaluación *ex ante* a cargo de un auditor externo independiente, basada en el [mandato de la Comisión](#). Este mandato ha sido adaptado específicamente por la Comisión para obtener garantías razonables de que sus socios tienen la capacidad de prestar ayuda humanitaria de conformidad con el [Reglamento sobre la ayuda humanitaria](#) y los principios humanitarios. En la [Ilustración 1](#) se explica el proceso de certificación de la Comisión.

Ilustración 1 | El proceso de certificación de las ONG por parte de la Comisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recogida en el [sitio web de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas](#).

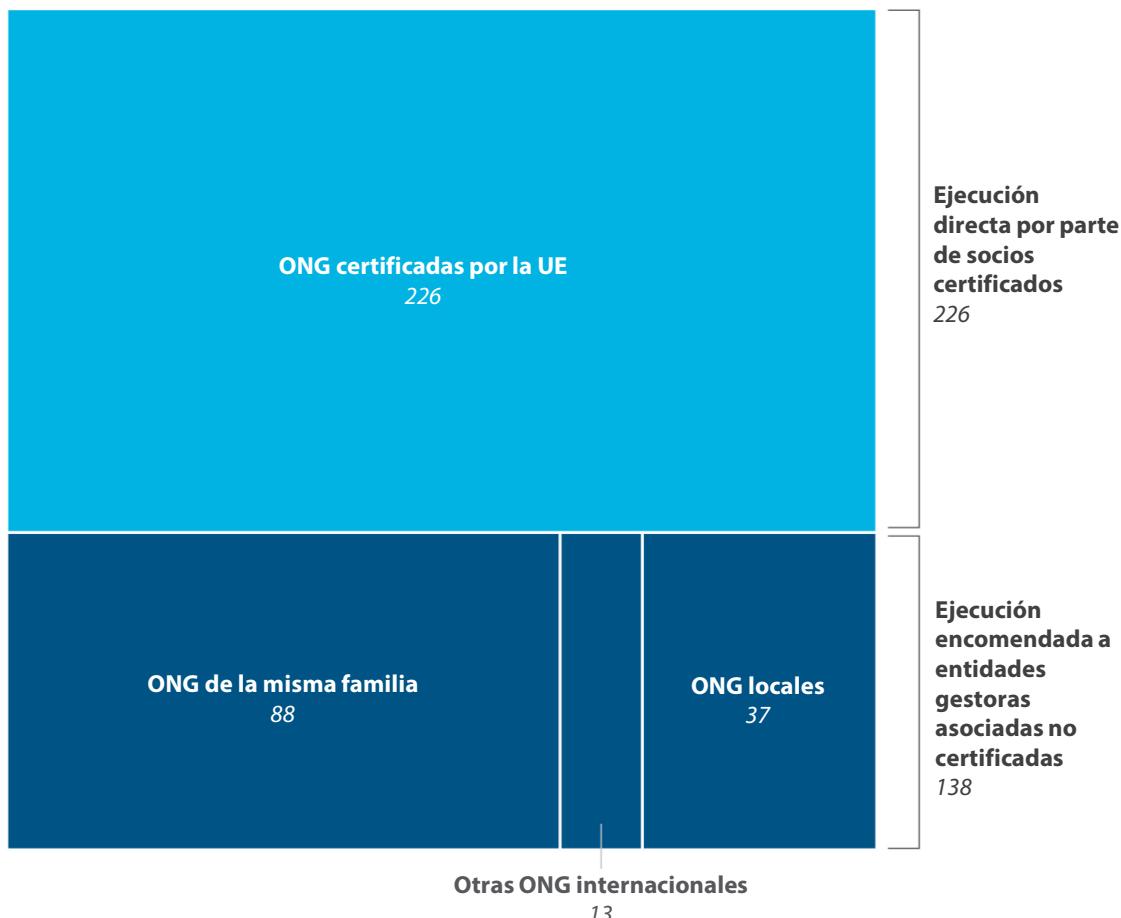
- 50** El auditor independiente debe evaluar si el candidato cumple tanto los requisitos mínimos como los requisitos adicionales de idoneidad. Solo uno de los criterios de la evaluación se refiere a la capacidad del socio para gestionar acciones en régimen de gestión a distancia (¿Cuenta la organización con algún procedimiento para garantizar mecanismos de seguimiento adecuados en un contexto de gestión a distancia?).
- 51** Con independencia del informe del auditor independiente sobre la evaluación, la decisión final sobre la concesión o no del certificado corresponde a la Comisión. Constatamos que la Comisión llevó a cabo una evaluación de la calidad del trabajo del auditor independiente. La Comisión también revisó, cuando estaban disponibles, las recomendaciones de auditoría formuladas anteriormente por sus auditores al socio en cuestión.
- 52** Constatamos que el proceso de evaluación y certificación *ex ante* redujo el riesgo de que las ONG financiadas por la UE no pudieran cumplir sus objetivos. Este enfoque *ex ante* resulta especialmente adecuado en el contexto humanitario, ya que la respuesta a las crisis humanitarias requiere una intervención oportuna. Por lo tanto, no sería factible llevar a cabo dicha evaluación en profundidad en el momento de efectuar cada solicitud de financiación.

La Comisión no evalúa la capacidad de las entidades gestoras asociadas

- 53** Los socios certificados no necesitan ejecutar la acción directamente en su totalidad, sino que disponen de amplio margen para recurrir a entidades gestoras asociadas. Las entidades gestoras asociadas elegidas por los socios certificados no están sujetas a la evaluación *ex ante*, no están certificadas y no es necesario que tengan su sede en la UE. Salvo las tres funciones principales que siempre debe conservar la ONG certificada (véase el apartado 59), no existe un límite específico que establezca en qué medida (en cuanto al nivel de financiación) los socios certificados pueden apoyarse en entidades gestoras asociadas para lograr los objetivos de la acción. Los socios pueden elegir sus entidades gestoras asociadas, pero están obligados contractualmente a garantizar que estas cumplan las mismas normas y procedimientos en la ejecución de la ayuda financiera de la UE. Los socios certificados siguen siendo jurídicamente responsables ante la Comisión de las acciones de sus entidades gestoras asociadas y deben establecer sistemas adecuados de supervisión y seguimiento.

- 54** Los socios certificados deben informar a la Comisión en el formulario único sobre las entidades gestoras asociadas que elijan. Constatamos que esta información presentaba problemas de exhaustividad y exactitud. En nuestra muestra de nueve acciones, detectamos un caso en el que no se comunicó la entidad gestora asociada y otros dos en los que los importes de financiación notificados que habían recibido las entidades gestoras asociadas eran manifiestamente incorrectos. Este parece ser un problema generalizado, ya que las auditorías anteriores encargadas por la Comisión en relación con los socios certificados incluidos en nuestra muestra detectaron otros tres casos en los que los socios tampoco habían informado del recurso a entidades gestoras asociadas.
- 55** Para comprender el grado en que se recurre a entidades gestoras asociadas, recopilamos datos sobre todas las acciones financiadas por la UE gestionadas por ONG certificadas en Somalia, Siria y Ucrania durante un período de dos años (2021-2022). Durante dicho período, la UE financió 82 acciones humanitarias gestionadas por ONG por un valor total de 364 millones de euros (excluidos los costes indirectos). En 60 de dichas acciones se recurrió a entidades gestoras asociadas, que fueron responsables de la utilización de fondos de la UE por importe de 138 millones de euros (el 38 % de la financiación total destinada a las ONG). El recurso a entidades gestoras asociadas es habitual, pero su naturaleza difiere de una acción a otra, como queda patente en la *Ilustración 2*. Las entidades gestoras asociadas se clasifican en tres tipos:
- 1) ONG que forman parte de la misma «familia» (es decir, ONG internacionales constituidas como una red de entidades afiliadas) que el socio certificado, pero que no están certificadas;
 - 2) otras ONG internacionales que no forman parte de la misma familia;
 - 3) ONG locales con sede en el país beneficiario que no estén afiliadas a redes más amplias.

Ilustración 2 | Recurso a entidades gestoras asociadas por parte de ONG certificadas en Somalia, Siria y Ucrania (2021-2022), en millones de euros

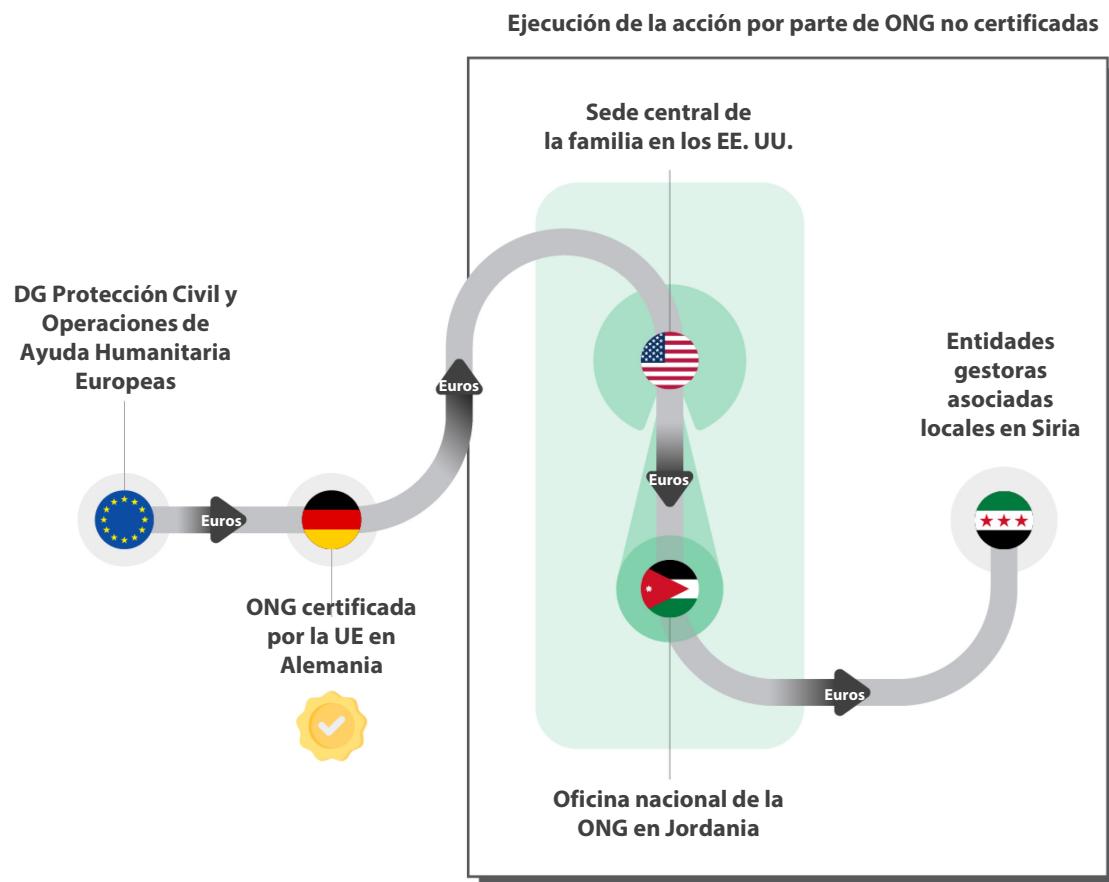


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

- 56** Las ONG que forman parte de la misma «familia» que el socio certificado, pero que no están certificadas, son responsables de la mayor parte de la financiación de la UE gestionada por entidades gestoras asociadas. Se trata de una situación en la que una ONG (normalmente con sede en un país donante) crea varias oficinas nacionales en los países beneficiarios para llevar a cabo acciones en nombre de ONG establecidas en otros lugares del mundo. Esta puede constituir una manera eficaz de prestar ayuda.

- 57** Constatamos que el socio certificado con sede en la UE eligió a menudo como entidad gestora asociada la sede central de su red, ubicada en un país no perteneciente a la UE (como los Estados Unidos, el Reino Unido o Suiza). De acuerdo con la configuración «familiar», la sede central de la ONG no puede convertirse en un socio certificado ni solicitar directamente financiación de la UE, pero los casos relevantes de nuestra muestra mostraban que, en la práctica, la sede se encargaba de las operaciones. En otros casos, algunos socios certificados eligieron una oficina nacional controlada por la sede central (como una filial o delegación situada en el país beneficiario) como entidad gestora asociada, con el mismo efecto.
- 58** En la práctica, la ONG certificada transfiere fondos directamente a la sede central o a la oficina situada en el país beneficiario. En el 70 % de estos mecanismos «familiares», la entidad gestora asociada gestionó más del 94 % de la financiación total. En la mitad de los casos, gestionó más del 99 %. La *ilustración 3* muestra la configuración utilizada en una de las acciones incluidas en nuestra muestra. La ONG asociada certificada tiene su sede en Alemania. Para prestar ayuda en Siria, transfiere la mayor parte de la financiación de la UE a su sede central de los Estados Unidos, que a su vez utiliza su oficina nacional en Jordania para gestionar y ejecutar la acción, recurriendo a veces a entidades gestoras asociadas locales ubicadas en Siria. Ni la sede central, ni la oficina nacional ni las entidades gestoras asociadas locales están sujetas a una evaluación *ex ante*.

Ilustración 3 | Ejemplo de flujo de fondos entre un socio certificado de la UE y sus entidades gestoras asociadas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, con base en una de las acciones incluidas en nuestra muestra.

59 Dado que este modelo operativo es muy común, el mandato de la Comisión con respecto a la evaluación *ex ante* incluye un anexo específico en el que los socios certificados deben describir su relación con otros miembros de su familia. El auditor independiente no está obligado a evaluar la capacidad de la entidad o entidades gestoras asociadas, pero sí debe recopilar y comprobar, en la medida de lo posible, la información necesaria para proporcionar una descripción justa de la configuración. El Servicio Jurídico de la Comisión, como parte del proceso de certificación, examina el contenido del anexo para obtener garantías de que el socio certificado es autónomo. Esto significa que el socio certificado debe desempeñar un papel importante en la ejecución de la acción y no dedicarse principalmente a transferir fondos. Con base en el mandato establecido, la ONG certificada debe conservar tres funciones principales:

- garantizar la calidad de todas las propuestas que se presenten a la Comisión;

- garantizar un seguimiento y una supervisión eficaces de la ejecución adecuada y oportuna de las acciones de ayuda humanitaria financiadas por la UE;
 - garantizar la fiabilidad de los informes intermedios y finales.
- 60** Constatamos que la configuración «familiar» redujo significativamente el valor añadido y las garantías que aportan la evaluación *ex ante* y la certificación, ya que implica que la capacidad del socio certificado reviste escasa importancia más allá de las tres tareas principales mencionadas. En la práctica, el responsable operativo de la toma de decisiones no es el socio certificado, sino su entidad gestora asociada. La Comisión no evalúa la capacidad técnica o administrativa de las sedes centrales de la familia que actúan como entidades gestoras asociadas, puesto que se apoya en la responsabilidad jurídica ante la Comisión de las ONG asociadas certificadas (véase el apartado 53).
- 61** Las ONG asociadas certificadas también recurren a menudo a entidades gestoras asociadas *locales*. Se trata de organizaciones que tienen su sede central y operan en el país beneficiario y no están afiliadas a una ONG internacional. En un contexto de gestión a distancia, recurrir a socios locales puede ser la única manera de proporcionar ayuda, ya que pueden estar en una posición única para acceder a las poblaciones afectadas sobre el terreno, como se ilustra en el *recuadro 4*. Además, capacita a los agentes locales en los países beneficiarios al otorgarles financiación y mayor poder de decisión, en consonancia con la [agenda de adaptación al contexto local](#).

Recuadro 4

Ejemplo de socio certificado que recurre a entidades gestoras asociadas locales en Somalia para prestar ayuda

El socio certificado presta servicios sanitarios y de nutrición preventiva y suministra productos médicos en toda Somalia. Lo hace en régimen de gestión a distancia parcial, ya que algunas zonas del país son demasiado peligrosas para acceder a ellas. Otro factor que complica el acceso es que las personas extranjeras o los nacionales somalíes que no pertenecen al mismo clan que las personas necesitadas pueden no gozar de la aceptación de la comunidad.

Para superar estos desafíos, el socio certificado colabora con entidades gestoras asociadas locales. Estas entidades prestan servicios sanitarios y nutricionales a través de clínicas móviles temporales creadas en zonas de difícil acceso. El socio certificado organiza reuniones de coordinación con sus entidades gestoras asociadas en emplazamientos seguros situados fuera de los lugares de ejecución.

- 62** Los socios certificados de la Comisión deben describir en sus solicitudes de financiación los mecanismos de coordinación y supervisión y los controles existentes, así como el valor añadido, la función y las principales tareas de las entidades gestoras asociadas locales. Sin embargo, la Comisión no evalúa la capacidad técnica o administrativa de dichas entidades de ONG antes de firmar los acuerdos de subvención. Esto aumenta el riesgo de que no puedan cumplir las mismas normas que los socios certificados. Una buena práctica de otro donante que destacamos en el *anexo II* consiste en incluir un examen detallado de la capacidad del posible socio para ejercer control sobre sus propias entidades gestoras asociadas como parte de la evaluación de la capacidad de los socios potenciales que realiza el donante.

La presencia sobre el terreno fortalece la supervisión de la Comisión, pero el control de la información que proporcionan los socios y la presentación de informes a las partes interesadas son insuficientes

- 63** La Comisión no ejecuta la ayuda humanitaria directamente, sino a través de sus socios. Para alcanzar su objetivo de proporcionar una ayuda humanitaria adecuada y eficaz a las poblaciones necesitadas, debe velar por que las acciones que financia se ejecuten de manera correcta. Evaluamos si la Comisión supervisó las acciones financiadas e informó de sus resultados adecuadamente.

La red de oficinas sobre el terreno ayuda a la Comisión a adaptarse a las limitaciones de acceso

- 64** La Comisión se beneficia de la existencia de una amplia red de oficinas sobre el terreno dotadas de expertos humanitarios, como se muestra en la *ilustración 4* con respecto a África, Europa y Oriente Próximo. Esta presencia sobre el terreno ofrece a la Comisión ventajas clave, como una buena comprensión del contexto local y la posibilidad de realizar visitas de seguimiento frecuentes cuando la situación lo permite.

Ilustración 4 | Presencia sobre el terreno de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas en África, Europa y Oriente Próximo (2024)

Regiones provistas de oficina regional:

- Oficina regional de Amán
- Oficina regional de Dakar
- Oficina regional de Nairobi

- Oficina regional
- Oficina plurinacional
- Oficina nacional
- Oficina subnacional
- Antena



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

65 En los países o regiones en los que los socios gestionan sus acciones a distancia, la Comisión también se enfrenta a limitaciones de acceso. Constatamos que, en los tres países incluidos en nuestra muestra, la Comisión había conseguido adaptar su presencia sobre el terreno para estar lo más cerca posible de los lugares de ejecución, en consonancia con su política. Para ello, ha creado oficinas subnacionales cercanas a las líneas del frente o al otro lado de las fronteras del país beneficiario. Asimismo, constatamos que la Comisión ha realizado esfuerzos significativos para recuperar el acceso a los lugares de ejecución, en particular mediante la contratación de personal local que pueda acceder a ellos o la organización de visitas siempre que se considere seguro, como se expone en el *recuadro 5*.

Recuadro 5

Estructura operativa de la Comisión en Siria, Somalia y Ucrania

Siria

Para respaldar sus acciones de ayuda humanitaria en Siria, la Comisión ha creado tres oficinas subnacionales sobre el terreno en Gaziantep (Turquía, para el noroeste de Siria), en Erbil (Irak, para el noreste de Siria) y Damasco (para el resto del país). Estas oficinas subnacionales están bajo la supervisión de la principal oficina nacional siria, ubicada en Beirut. La oficina regional de la Comisión en apoyo de Siria se encuentra en Amán (Jordania).

Con anterioridad a 2021, el acceso a la parte noroccidental de Siria resultaba casi imposible por los riesgos que entrañaba para la seguridad. Esta es la razón por la que la oficina sobre el terreno de la Comisión está situada al otro lado de la frontera, en Turquía. La mayoría de los socios activos en la zona también han estado operando desde Gaziantep. Desde 2021, la Comisión ha recuperado la capacidad de cruzar la frontera con mayor frecuencia para realizar visitas breves, pero solo durante unas horas cada vez, sin posibilidad de pernoctar. Se debe acordar una agenda predefinida con el socio o socios con dos o tres semanas de antelación; además, dicha agenda debe ser aprobada por el equipo de seguridad de la Comisión. Las autoridades turcas deben autorizar cada cruce de fronteras sobre la base de su propia evaluación de la seguridad.

Somalia

El acceso a una parte de Somalia se ve gravemente limitado por los conflictos armados y la violencia. Debido a los riesgos para la seguridad, la Comisión ha trasladado su oficina nacional de Somalia al otro lado de la frontera, concretamente a Nairobi (Kenia). En Nairobi se encuentra la mayoría de las organizaciones internacionales y de los donantes que proporcionan ayuda humanitaria en el Cuerno de África.

La Comisión ha contratado personal somalí que trabaja en Mogadiscio, la capital de Somalia. Este personal tiene menos problemas de seguridad que el personal internacional. Esta configuración ha permitido a la Comisión realizar visitas físicas de seguimiento más frecuentes y comprender mejor la situación existente sobre el terreno. La planificación de estas visitas puede requerir más de dos semanas y está sujeta a múltiples niveles de aprobación por parte del equipo de seguridad de la Comisión.

Ucrania

La Comisión lleva financiando ayuda humanitaria en Ucrania desde 2015. La oficina nacional de la Comisión en Ucrania tiene su sede en Kiev. La Comisión ha abierto una suboficina en Dnipro. Tanto la oficina de Kiev como la de Dnipro cuentan con personal internacional y nacional. La oficina regional responsable de las oficinas nacionales en Ucrania tiene su sede en Amán (Jordania). Hasta la invasión a gran escala por parte de Rusia en febrero de 2022, la Comisión y sus socios podían acceder a todas las zonas de la región de Dombás (incluidas las provincias de Donetsk y Luhansk). Desde 2022, la Comisión ya no ha podido cruzar a los territorios ocupados.

La supervisión abarca todo el ciclo de acción humanitaria, pero continúan existiendo deficiencias en materia de verificación y comunicación de información

Antes de aprobar una acción para su financiación

- 66** Cuando los socios solicitan financiación para una acción destinada a responder a una crisis o a una necesidad detectada, la Comisión evalúa la propuesta y decide si la financia. Todo el proceso de evaluación y selección de las acciones se documenta en el sistema informático «HOPE» de la Comisión. La evaluación incluye aportaciones del personal sobre el terreno, regional y de la sede central.
- 67** En nuestra muestra de nueve acciones, comprobamos que la Comisión había evaluado la conformidad de las acciones propuestas con sus propios planes de ejecución humanitaria y sus políticas sectoriales. También comprobamos que los objetivos y actividades de las acciones propuestas abordaban las necesidades señaladas en las solicitudes de financiación correspondientes. Constatamos que todas las acciones financiadas tenían objetivos pertinentes que respondían a las necesidades detectadas por la Comisión.

- 68** Los expertos de la oficina sobre el terreno deben evaluar la eficacia en relación con los costes, la eficiencia y la transparencia de cada acción (como «baja», «media» o «alta»). En 2022, la Comisión publicó [orientaciones](#) para evaluar la eficiencia de las acciones que proporcionan ayuda en efectivo (es decir, la proporción que representan los fondos que llegan a los beneficiarios finales sobre los costes totales) y estableció una ratio mínima de 85 céntimos por cada euro en el caso de los programas de ayudas en efectivo de 10 millones de euros o más. Seis acciones de nuestra muestra (véase el [cuadro](#) del [anexo I](#)) tenían un componente de tesorería y alcanzaron ratios de eficiencia que oscilaban entre el 56,5 % y el 87,7 %. Tres de esas seis acciones superaron el umbral de 10 millones de euros, pero solo una alcanzó la ratio de eficiencia requerida del 85 %.
- 69** En el caso de la acción de nuestra muestra gestionada por una organización de las Naciones Unidas en régimen de gestión indirecta, la Comisión no recibió un desglose presupuestario detallado. Por lo tanto, no pudo conocer la división entre los gastos directos del programa y los gastos de apoyo, por una parte, y los gastos indirectos facturados por las entidades gestoras asociadas, por otra. Esto dificultó la evaluación de la propuesta. En nuestro Informe Especial de 2023 sobre la Iniciativa *Spotlight* ya se señaló un problema similar³.
- 70** Como se menciona en los apartados [37](#) a [42](#), los socios que soliciten financiación para una acción gestionada a distancia deben cumplimentar el «cuestionario sobre la gestión a distancia» para explicar las razones por las que la acción no se ejecuta directamente y detallar sus mecanismos de seguimiento. En las nueve acciones incluidas en nuestra muestra, constatamos que parte de la información facilitada por los socios no respondía plenamente a las preguntas planteadas y era insuficiente para realizar una evaluación con respecto a los criterios de aprobación de la Comisión antes de conceder la financiación. En el [recuadro 6](#) se presenta un ejemplo.

³ Informe Especial 21/2023: «Iniciativa Spotlight para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas – Es ambiciosa, pero hasta ahora su impacto ha sido limitado», apartado 70.

Recuadro 6

Ejemplo de información insuficiente en la respuesta del socio al cuestionario sobre la gestión a distancia

A continuación figura la información facilitada por un socio en respuesta a la pregunta: «Describa todas las medidas adoptadas para reducir y gestionar los riesgos para los trabajadores humanitarios que ejecutan la acción»:

«Durante la ejecución de esta acción, seguiremos realizando análisis periódicos de la seguridad e introduciendo los ajustes necesarios.

Disponemos de estrictos procedimientos de gestión de la seguridad en relación con el movimiento y la seguridad en las oficinas y alojamiento; se revisan y actualizan periódicamente con la participación de los asesores de seguridad de la sede. El desplazamiento a zonas consideradas inseguras y la estancia en ellas están sujetos a una habilitación de seguridad a través del sistema de gestión establecido.

Todas las agencias se coordinan con la IINSO [Organización Internacional para la Seguridad de las ONG], por lo que reciben alertas de seguridad con prontitud».

En nuestra opinión, este tipo de garantía genérica proporciona información muy limitada sobre las medidas específicas que el socio tiene intención de adoptar en el caso de la acción para la que solicita financiación.

71 No hallamos pruebas de que la Comisión llevara a cabo un seguimiento con los socios para aclarar sus respuestas al cuestionario. Además, observamos que el personal de la Comisión no utilizaba la lista de control facilitada en las orientaciones sobre la gestión a distancia para evaluar los criterios de aprobación, y que dichos controles no se documentaban.

Desde el inicio de la acción hasta el pago final

72 Una vez aprobada la financiación de una acción, la Comisión firma un acuerdo con el socio certificado. La Comisión exige a los socios que informen periódicamente sobre sus avances mediante la presentación de informes intermedios, así como de un informe final una vez concluida la acción. Como se aclara en los apartados **43 a 46**, la Comisión exige otro informe periódico de las acciones gestionadas a distancia: el informe de seguimiento trimestral, para obtener información sobre las visitas de control del socio a los emplazamientos de ejecución y sus resultados.

- 73** La responsabilidad de supervisar el progreso de una acción recae principalmente en los socios certificados. En el marco de la gestión a distancia, estos socios deben establecer mecanismos de seguimiento alternativos cuando sus actividades habituales de seguimiento ya no sean posibles debido a la existencia de limitaciones de acceso. Constatamos que todos los socios incluidos en nuestra muestra tuvieron que adaptar sus sistemas de seguimiento normales. En el *recuadro 7* se presentan algunos ejemplos.

Recuadro 7

Ejemplos de mecanismos de seguimiento alternativos adoptados por los socios

Seguimiento participativo

Un socio certificado proporciona ayuda en efectivo polivalente a los ucranianos que viven en zonas de conflicto. En ningún caso se produce contacto físico entre los beneficiarios de la ayuda y el personal del socio, ya que todas las tareas (incluida la selección de los beneficiarios y la transferencia de los fondos) se realizan en línea. Uno de los métodos que utiliza el socio para garantizar que los beneficiarios han recibido la ayuda que necesitan es un sistema de «seguimiento posterior a la distribución» en línea. En la práctica, todos los beneficiarios reciben un enlace a una encuesta en línea en la que pueden formular observaciones (es decir, confirmar que han recibido los fondos, describir su situación y sus necesidades e informar de cualquier problema que hayan experimentado en el acceso a la ayuda en efectivo). El socio también gestiona una línea directa de ayuda y ha establecido un mecanismo de denuncia en línea.

Seguimiento basado en recursos tecnológicos

En Siria, un socio certificado que proporciona ayudas en efectivo para que los beneficiarios puedan prepararse para el invierno recurre a consultores externos para realizar visitas de seguimiento a los beneficiarios y garantizar que cumplen los requisitos para acogerse a dichas ayudas. Para mitigar el riesgo de que los consultores faciliten datos falsos para desviar la ayuda, el socio desarrolló una aplicación para controlar sus actividades. Esta aplicación, que se instala en los dispositivos móviles de los consultores, puede rastrear todos los lugares a los que van y el tiempo que pasan en ellos. El socio puede comparar el tiempo previsto dedicado a una visita de seguimiento con el tiempo realmente invertido, así como la distancia estimada con la distancia real recorrida. La aplicación también puede comprobar que las pruebas fotográficas y de vídeo requeridas se han tomado en tiempo real utilizando la cámara del dispositivo.

Seguimiento por parte de terceros

Un socio certificado presta servicios de asistencia sanitaria en el noroeste de Siria recurriendo a entidades gestoras asociadas. El socio certificado se valió de un supervisor externo para evaluar el servicio prestado, ya que su propio personal carecía de acceso. El supervisor externo realizó encuestas a cincuenta pacientes de un centro de asistencia sanitaria gestionado por una entidad gestora asociada. También llevó a cabo cuatro entrevistas en profundidad a algunas de las personas encargadas del suministro de la ayuda (el director del centro, un ginecólogo, una matrona y un pediatra) e inspeccionó la instalación utilizando listas de control específicas facilitadas por el socio. El informe final se complementó con gran cantidad de fotos y vídeos para ayudar al socio a evaluar el estado del centro. El supervisor externo formuló recomendaciones a la entidad gestora asociada y efectuó un seguimiento de las recomendaciones incluidas en un informe anterior.

- 74** Una vez que la Comisión recibe los informes intermedios de los socios referentes a cada acción, examina su contenido y documenta su examen en HOPE. Comprobamos que se había realizado un examen de todos los informes intermedios relativos a las nueve acciones incluidas en nuestra muestra. Constatamos que la Comisión supervisó los avances logrados en relación con los objetivos de cada acción y realizó un seguimiento de los problemas detectados.
- 75** También revisamos el contenido de los informes de seguimiento trimestrales. Constatamos que algunos de los informes no especificaban los objetivos o resultados de las actividades de seguimiento y carecían de información específica requerida por la Comisión. Numerosos informes contenían inexactitudes. Basándonos en una muestra, pedimos a los socios certificados que compartieran las pruebas subyacentes a 89 de las visitas o actividades de seguimiento notificadas. No obtuvimos pruebas detalladas en relación con doce de ellas, concernientes a tres de las acciones de nuestra muestra de nueve. Por último, observamos que la Comisión no había solicitado en ningún caso documentación subyacente.
- 76** Además de los controles documentales efectuados por la Comisión, los expertos sobre el terreno llevan a cabo sus propias actividades de seguimiento. Para todas las acciones incluidas en nuestra muestra, las oficinas sobre el terreno de la Comisión habían organizado una o más visitas sobre el terreno en zonas accesibles. Cuando esto no fue posible, invitaron a los socios y a las entidades gestoras asociadas a las oficinas sobre el terreno para debatir sobre los avances del proyecto (estas reuniones se conocen como «revisiones documentales»). Los objetivos y resultados de estas visitas de seguimiento o revisiones documentales estaban correctamente documentados. La Comisión también detectó y documentó problemas que debían ser objeto de seguimiento.

77 Al final de una acción, la Comisión recibe el informe final del socio. Evalúa la ejecución presupuestaria de la acción financiada, así como su calidad operativa y sus logros. Se informó de que todos los proyectos de nuestra muestra habían cumplido en gran medida sus objetivos, a pesar de algunos retos operativos planteados por las limitaciones de acceso, como se ilustra en el *recuadro 8*.

Recuadro 8

Ejemplo de restricciones de acceso que afectan a los resultados obtenidos

En Ucrania, un socio certificado proporciona ayuda en efectivo polivalente a los ucranianos que viven en zonas de conflicto. Debido a la falta de acceso a los territorios ocupados por Rusia, el socio presta la asistencia íntegramente a distancia. Esto significa que la identificación de los beneficiarios, la evaluación de su admisibilidad y el propio pago se realizan a través de una plataforma en línea. La asistencia en efectivo se proporciona a los beneficiarios mediante transferencias a sus cuentas personales abiertas en entidades bancarias ucranianas.

Sobre la base de la información recopilada por el socio, más de dos tercios de los beneficiarios de los territorios ocupados declararon utilizar dinero en efectivo para adquirir bienes y servicios. Dado que no es posible utilizar cajeros automáticos o retirar fondos directamente, deben recurrir a intermediarios financieros informales para obtener efectivo. Estos intermediarios pueden ser establecimientos comerciales locales o particulares que proporcionan efectivo en rublos rusos a los beneficiarios a cambio de una transferencia en grivnas ucranianas a una cuenta bancaria ucraniana. En la práctica, esto implica a menudo tener que pagar una comisión a estos intermediarios, así como estar sujetos a un tipo de cambio a menudo desfavorable.

Como consecuencia de ello, la ayuda que realmente reciben los beneficiarios es inferior al importe necesario. Dependiendo de dónde vivan, el cambio de moneda puede costar a los beneficiarios hasta el 20 % del efectivo que reciben. En la práctica, tomando como base la ratio de eficiencia de la acción del 83 % (véase el apartado **68**), esto significa que, por cada euro gastado en asistencia en efectivo, los beneficiarios podrían recibir tan solo 0,66 euros.

78 Dado que el formulario único, que se utiliza como modelo para el informe final, no distingue entre las partes de la acción que se gestionan a distancia y las que no, la Comisión no puede informar sobre los resultados obtenidos en el marco de la gestión a distancia parcial. Por lo tanto, sus *informes anuales de actividad* y sus *informes anuales al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las operaciones de ayuda humanitaria de la UE* no ofrecen información sobre los países, acciones y actividades en los que se ha utilizado la gestión a distancia, ni sobre la financiación de dichas acciones y actividades y sus resultados.

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 8 de abril de 2025.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I — Sobre la auditoría

Ayuda humanitaria

- 01** La ayuda humanitaria proporciona una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad¹. La *ilustración 1* muestra los principios fundamentales de la acción humanitaria.

¹ Punto 8 del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.

Ilustración 1 | Principios humanitarios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, con base en el [consenso europeo sobre la ayuda humanitaria](#).

02 Las necesidades humanitarias se encuentran en máximos históricos. En 2024, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) estimó que 323 millones de personas necesitaban ayuda humanitaria, frente a los 134 millones que precisaban de este tipo de ayuda en 2018². La respuesta humanitaria mundial solo satisface parcialmente estas necesidades. La ayuda humanitaria llegó a dos terceras partes de los 197 millones de personas destinatarias en 2024, con un déficit de financiación estimado en 27 000 millones de dólares (el 46,2 % de la cuantía necesaria)³.

La UE como donante humanitario

03 La UE y sus Estados miembros son colectivamente el segundo mayor donante humanitario del mundo después de los Estados Unidos⁴. En el marco financiero plurianual se asignaron 11 600 millones de euros para la ayuda humanitaria de la UE en el período 2021-2027⁵. En 2024, la UE gastó alrededor de 2 500 millones de euros para prestar ayuda humanitaria en 116 países, como muestra la *Ilustración 2*. Esto significa que la UE es el tercer mayor donante por detrás de los Estados Unidos y Alemania⁶.

² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas: *Humanitarian action – analysing needs and response* (2018).

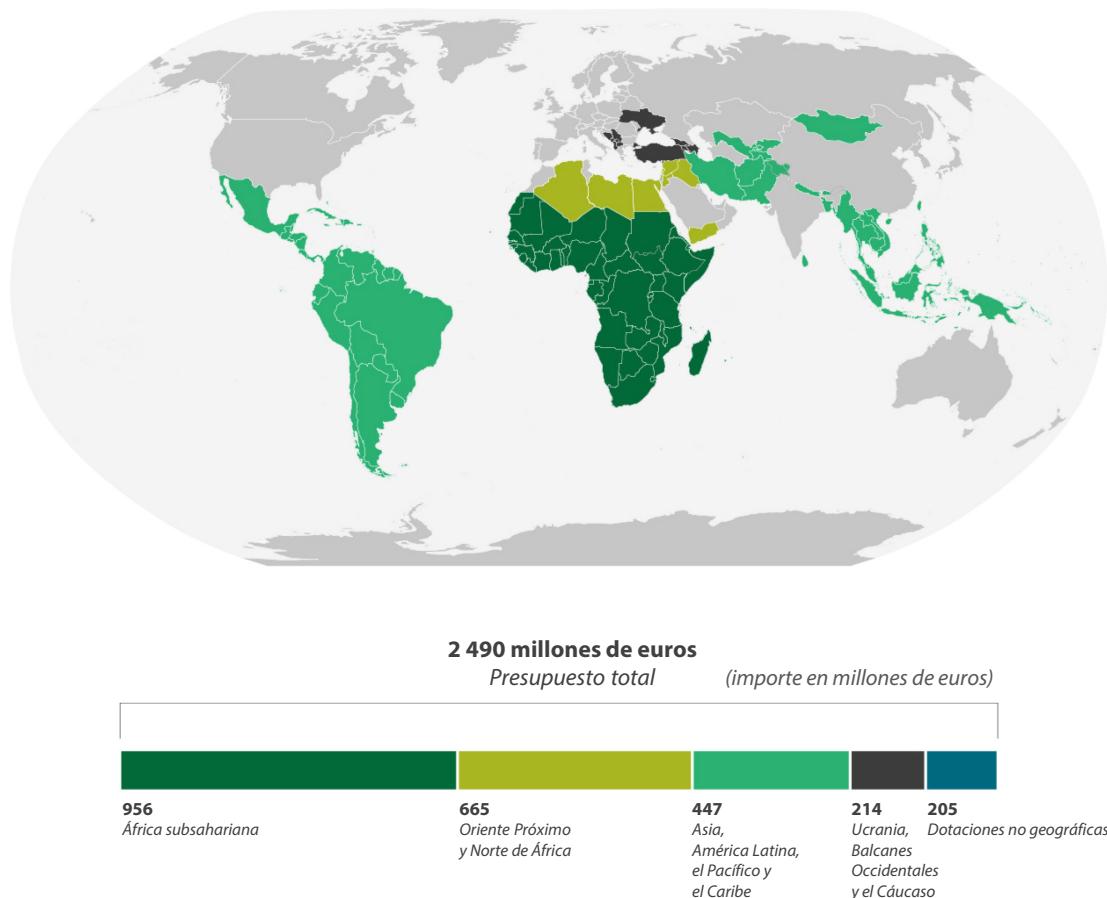
³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas: *Humanitarian action – analysing needs and response* (2024).

⁴ Servicio de Seguimiento Financiero de la OCHA de las Naciones Unidas.

⁵ El marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

⁶ Seguimiento de las contribuciones de ayuda humanitaria de la OCHA de las Naciones Unidas.

Ilustración 2 | Ayuda humanitaria de la UE en 2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

04 El marco político general de la UE en materia de ayuda humanitaria se esboza en el [consenso europeo sobre la ayuda humanitaria](#) de 2007. El mencionado consenso, que complementa el [Reglamento sobre la ayuda humanitaria](#) de 1996, describe la visión común, los objetivos estratégicos y los principios de la ayuda humanitaria de la UE. Sobre la base de sus disposiciones, los Estados miembros y las instituciones de la UE acuerdan trabajar de manera coordinada y complementaria y apoyar la función general de coordinación de las Naciones Unidas⁷.

⁷ DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, acerca del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.

Funciones y responsabilidades

- 05** La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) es el ente principal de la UE encargado de la ayuda humanitaria. Esta Dirección General es un organismo donante sobre el terreno. Además de su sede central, ubicada en Bruselas, ha creado cinco oficinas regionales (en Amán, Bangkok, Dakar, Nairobi y Panamá) y cincuenta oficinas sobre el terreno en más de cuarenta países⁸. Esta red cuenta con una plantilla integrada por más de 450 empleados y expertos internacionales.
- 06** En la práctica, la ayuda humanitaria de la UE no la presta directamente la Comisión, sino que se canaliza a través de más de 200 socios⁹ con los que trabaja para prestar ayuda humanitaria en todo el mundo. Entre estos socios figuran 172 **organizaciones no gubernamentales** (ONG), 30 **organizaciones internacionales** (incluidas varias organizaciones de las Naciones Unidas) y 14 **agencias especializadas de los Estados miembros** que operan en régimen de gestión directa o indirecta¹⁰.

⁸ La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, acerca de su red sobre el terreno.

⁹ Socios humanitarios de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

¹⁰ En el **sitio web de la Comisión sobre la financiación por modo de gestión** puede consultarse una explicación sobre las diferencias entre estas dos modalidades.

Gestión a distancia

- 07** El [Derecho internacional humanitario](#) dispone el paso rápido y sin trabas de la ayuda humanitaria durante los conflictos armados, así como la libertad de circulación de los trabajadores humanitarios en las zonas de conflicto. Sin embargo, en muchas zonas del mundo, estos derechos son ignorados o violados de manera flagrante¹¹. Con demasiada frecuencia, los trabajadores humanitarios no pueden llegar a las personas necesitadas. El año 2023 fue el más mortífero para los trabajadores humanitarios desde que existen registros al respecto, con 280 muertos, 224 heridos y 91 secuestrados¹².
- 08** La seguridad del personal no es el único reto al que se enfrenta la comunidad humanitaria cuando intenta llegar a las personas necesitadas. La OCHA de las Naciones Unidas ha establecido nueve categorías de limitaciones de acceso, que se muestran en la [ilustración 3](#).

¹¹ Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria.

¹² [Aid Worker Security Report 2024](#).

Ilustración 3 | Categorías de limitaciones de acceso

	<p>Negación de la existencia de necesidades humanitarias o del derecho a recibir ayuda humanitaria</p>		<p>Restricción de la circulación de organizaciones, personal o mercancías con fines humanitarios con destino al país afectado</p>		<p>Restricción de la circulación de organizaciones, personal o mercancías con fines humanitarios dentro del país afectado</p>
	<p>Operaciones militares y hostilidades en curso que impiden las operaciones humanitarias</p>		<p>Violencia contra el personal, los bienes y las instalaciones con fines humanitarios</p>		<p>Interferencia en la ejecución de actividades humanitarias</p>
	<p>Presencia de minas y artefactos sin detonar</p>		<p>Entorno físico</p>		<p>Restricciones u obstrucción del acceso de las poblaciones afectadas por conflictos a los servicios y la asistencia</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recogida en el sitio web de la [OCHA](#) de las Naciones Unidas.

- 09** Con el fin de ayudar a las personas necesitadas cuando el acceso es limitado, la Comisión y sus socios han adaptado su modelo operativo para proporcionar ayuda a través de la «gestión a distancia». La gestión a distancia es un enfoque operativo utilizado en los casos en que los responsables de la acción humanitaria no pueden acceder al lugar de ejecución cuando lo desean, debido a preocupaciones o decisiones relativas a la seguridad impuestas, ya sea *de facto* o *de jure* por las autoridades. En tales situaciones, las organizaciones humanitarias suelen recurrir a su personal local o a subcontratistas privados con acceso a las personas necesitadas para proporcionar la ayuda, o a entidades gestoras asociadas locales. También es posible que necesiten recurrir a contratistas externos para supervisar las operaciones sobre el terreno.
- 10** En ocasiones, las acciones humanitarias se gestionan íntegramente a distancia, lo que significa que todas las actividades financiadas se gestionan utilizando este enfoque. Lo más habitual es que las acciones se gestionen parcialmente a distancia, lo que significa que solo algunas actividades se ven afectadas por restricciones de acceso. La gestión a distancia parcial refleja la complejidad de las operaciones humanitarias en zonas de difícil acceso. Por ejemplo, en ocasiones puede que sí sea posible acceder a las personas necesitadas, pero no durante todo el período de ejecución o que el acceso no sea posible para todo el personal, o que solo se pueda acceder a determinadas zonas del país beneficiario.
- 11** Durante el período comprendido entre 2019 y 2023, la Comisión aprobó 164 acciones en régimen de gestión a distancia parcial o total. Este enfoque se utilizó en Corea del Norte, Egipto, Etiopía, Libia, Myanmar/Birmania, Siria, Somalia, Sudán, Ucrania y Yemen. La contribución de la UE a estas acciones ascendió a 918 millones de euros. Esto representa alrededor del 8 % del gasto total de la UE en ayuda humanitaria en dicho período. Sin embargo, este importe incluye el gasto total de la UE destinado a acciones en régimen de gestión a distancia parcial (150 acciones de un total de 164), ya que la Comisión no conoce la parte real de esta financiación que se gestiona a distancia.

Riesgos relacionados con la gestión a distancia

12 Muchos donantes y organizaciones humanitarias, incluida la Comisión, reconocen que la gestión a distancia conlleva riesgos significativos¹³. La ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso se presta en circunstancias complejas y en condiciones de imprevisibilidad, volatilidad e inseguridad¹⁴. En el *recuadro 1* se presenta un resumen de los principales riesgos que entraña la gestión a distancia.

Recuadro 1

Síntesis de los principales riesgos relacionados con la gestión a distancia

- **Evaluación inexacta de las necesidades:** dado que las organizaciones humanitarias carecen de acceso a las personas necesitadas, deben basarse principalmente en la información facilitada por los socios locales para evaluar las necesidades existentes sobre el terreno, para lo que disponen de limitados medios de verificación independiente. En consecuencia, pueden recibir información poco fiable o sesgada.
- **Coordinación inadecuada:** la falta de presencia física puede afectar a la capacidad de los donantes y de las organizaciones humanitarias para coordinar sus acciones con el objetivo de promover la complementariedad y evitar duplicidades.
- **Baja calidad operativa:** la dificultad para contratar personal local cualificado y experimentado o entidades gestoras asociadas locales con capacidad para prestar servicios del mismo nivel que los ofrecidos por las organizaciones humanitarias internacionales puede reducir la calidad de la ayuda proporcionada a los beneficiarios. Este riesgo se ve agravado por los limitados medios de seguimiento de la ejecución *in situ*.

¹³ DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, Consejo Danés para los Refugiados, Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido, Grupo Temático sobre Salud, Humanitarian Outcomes, Grupo de Política Humanitaria, Comité Internacional de Rescate, Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción (KfW), Oxfam, Comité Internacional de la Cruz Roja, The Operations Partnership.

¹⁴ Informe anual sobre las operaciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea financiadas en 2023.

- **Transferencia de los riesgos para la seguridad a los socios locales:** dado que el personal local sobre el terreno tiene encomendadas tareas clave de ejecución, está más expuesto a los riesgos para la seguridad.
- **Fraude y desvío de la ayuda:** la incapacidad de las organizaciones humanitarias y los donantes para llevar a cabo un seguimiento de las acciones sobre el terreno aumenta el riesgo de fraude y desvío de la ayuda.
- **Riesgo para la reputación:** la reputación de los socios y donantes puede verse perjudicada si se materializa cualquiera de los riesgos mencionados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado a partir de [DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas](#), [Consejo Danés para los Refugiados](#), [Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido](#), [Grupo Temático sobre Salud, Humanitarian Outcomes](#), [Grupo de Política Humanitaria](#), [Comité Internacional de Rescate](#), [Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción \(KfW\)](#), [Oxfam](#), [Comité Internacional de la Cruz Roja](#) y [The Operations Partnership](#).

13 Debido a estos riesgos, la política de la Comisión consiste en financiar acciones gestionadas a distancia únicamente como último recurso¹⁵ y retomar la ejecución directa (abandonando, por tanto, la gestión a distancia) por parte de sus socios humanitarios lo antes posible. También se trata de evitar la «trampa de la gestión a distancia», en la que esta modalidad de gestión se prolonga innecesariamente debido a la percepción inexacta de los riesgos para la seguridad por parte del personal que trabaja en las sedes centrales de las organizaciones humanitarias.

Ámbito y enfoque de la auditoría

14 La presencia continua de crisis humanitarias en las noticias, especialmente las debidas a conflictos o guerras, ha situado en la primera línea del debate el reto de prestar ayuda en condiciones de acceso restringido. Dado que resulta difícil acceder a las personas que necesitan ayuda humanitaria, es esencial reforzar la supervisión y la eficacia de la ayuda. Esperamos que nuestras constataciones contribuyan a mejorar la forma en que la Comisión gestiona la ayuda a distancia.

¹⁵ *DG ECHO's approach to remote management.*

15 Examinamos si el enfoque de gestión a distancia de la Comisión permite la prestación de ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso, mitigando adecuadamente al mismo tiempo los riesgos asociados. Evaluamos si la Comisión había:

- establecido correctamente su enfoque de gestión a distancia;
- seleccionado socios humanitarios capaces de prestar ayuda en el marco de la gestión a distancia;
- supervisado sus acciones financiadas e informado sobre ellas de manera adecuada.

16 La auditoría abarca el período de cinco años comprendido entre 2019 y 2023, ambos incluidos, y se basa en un análisis exhaustivo de documentación y en entrevistas con el personal de la Comisión en la sede central, así como con las oficinas regionales y sobre el terreno. Examinamos las orientaciones sobre la gestión a distancia, los modelos específicos de la Comisión aplicables a las acciones en régimen de gestión a distancia y su marco de gestión y control de riesgos. También examinamos el proceso de certificación de los socios de la Comisión que son ONG.

17 Para comprender cómo se ha utilizado en la práctica el enfoque de gestión a distancia de la Comisión, seleccionamos los tres países (Siria, Somalia y Ucrania) que habían recibido un mayor volumen de financiación en el marco de la gestión a distancia (total o parcial) en el período auditado. Como muestra, a continuación, el *cuadro 1*, seleccionamos una muestra de nueve acciones en función de su importancia relativa, con el objetivo de abarcar una combinación diversa de socios y sectores.

Cuadro 1 – Muestra de acciones seleccionadas (2019-2023)

Tipo de socio	País	Financiación de la UE (euros)	Sectores						Agua, saneamiento e higiene
			Reducción del riesgo de desastres	Coordinación	Asistencia en efectivo	Salud	Nutrición	Protección	
ONG	Somalia	9 570 000			X	X	X		X
ONG	Somalia	12 000 000	X						
ONG	Siria	5 347 000	X					X	X
Agencia de las Naciones Unidas	Siria	5 755 000				X		X	
ONG	Siria	10 500 000	X	X	X	X		X	
ONG	Siria	10 000 000	X	X	X			X	X
ONG	Ucrania	48 000 000	X						
ONG	Ucrania	3 491 000		X				X	X
ONG	Ucrania	29 500 000	X						

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

- 18** Llevamos a cabo un examen documental exhaustivo de todas las acciones seleccionadas y entrevistamos, en lo que respecta a cada acción, a los socios certificados y a las entidades gestoras asociadas. Evaluamos el seguimiento y la presentación de informes de la Comisión a nivel de las oficinas sobre el terreno y los aspectos prácticos de su forma de trabajar con los socios certificados y las entidades gestoras asociadas.
- 19** Sobre la base de nuestro examen de la documentación y las entrevistas con donantes y organismos gubernamentales, recopilamos los enfoques pertinentes de gestión a distancia, así como las buenas prácticas y las herramientas utilizadas en este ámbito. Presentamos un resumen de buenas prácticas y herramientas en el [anexo II](#).

Anexo II — Ejemplos de buenas prácticas

- 01** Entrevistamos a donantes y organismos gubernamentales que proporcionan ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso. Nuestro objetivo era recopilar buenas prácticas y herramientas existentes en la comunidad de donantes que pudieran ser pertinentes y útiles para la Comisión, sobre la base de su propio modelo operativo.
- 02** Celebramos reuniones con representantes de la Oficina de Asistencia Humanitaria de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), el Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción (KfW), el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y el Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido.
- 03** En las zonas de difícil acceso, todos los donantes entrevistados recurren a la gestión a distancia. Coincidieron en que el imperativo humanitario de prestar ayuda requiere un enfoque flexible, siempre que se adopten medidas adecuadas para reducir el riesgo.
- 04** Tres donantes han elaborado orientaciones específicas para su personal sobre la gestión a distancia, en las que se establece cómo diseñar, ejecutar y supervisar las acciones gestionadas a distancia. Los demás no han desarrollado orientaciones específicas, pero adaptan sus operaciones cuando se enfrentan a limitaciones de acceso.

Supervisión

- 05** Todos los donantes entrevistados dependen en gran medida de la capacidad de sus socios para supervisar sus acciones e insistieron en que los socios deben contar con un sólido sistema de seguimiento como condición previa para la financiación. También hubo consenso entre los donantes entrevistados en que la responsabilidad de garantizar que una acción avanza según lo previsto y de informar a los donantes recae principalmente en la organización humanitaria que recibe los fondos.
- 06** Todos los donantes tienen sus propios requisitos para los socios en cuanto al contenido y la frecuencia de estos informes. Solamente la Comisión ha creado un modelo de informe específico (el informe de seguimiento trimestral) para las acciones en régimen de gestión a distancia. Un donante exige a sus socios que detallen cómo gestionarán y supervisarán la ejecución de las actividades a distancia, que informen de cualquier limitación a la que puedan enfrentarse en sus tareas de seguimiento y que proporcionen medidas de mitigación.

- 07** Todos los donantes consideran que la información comunicada por sus socios debe someterse además a una verificación independiente (un procedimiento que a menudo se denomina «triangulación»). Tres donantes exigen que sus socios incluyan, como parte de sus obligaciones, una auditoría o evaluación externa o que contraten a una empresa externa independiente que se ocupe de la supervisión.
- 08** Todos los donantes llevan a cabo su propia verificación independiente en diferentes grados. Para ello, cinco donantes utilizan los servicios de supervisores externos independientes para llevar a cabo un seguimiento de las acciones financiadas en su nombre (en algunos casos esto no se limita a las zonas de difícil acceso). Para los donantes con escasa o nula presencia sobre el terreno, la supervisión externa independiente es un componente fundamental de su sistema de seguimiento, que actúa básicamente como sus «ojos sobre el terreno» y sustituye a sus propias visitas de seguimiento. En cambio, la Comisión cuenta con una amplia red de oficinas sobre el terreno.
- 09** Los cinco donantes que recurren a los servicios de supervisores externos independientes lo han hecho para realizar encuestas a los beneficiarios, supervisar la distribución de la ayuda en tiempo real, inspeccionar los mercados para comprobar si se están revendiendo los productos distribuidos, realizar entrevistas a informantes clave o moderar los debates en grupo. Los servicios de los supervisores externos independientes con conocimientos técnicos y financieros específicos también llevaron a cabo inspecciones de activos o controles financieros.
- 10** El recurso a la supervisión externa independiente no está exento de dificultades. Algunos donantes opinaron que puede resultar muy costoso y difícil involucrar a empresas que cuenten con el acceso necesario y posean las capacidades técnicas requeridas para llevar a cabo adecuadamente su tarea. Hubo casos en los que ninguna empresa de supervisión externa independiente podía acceder a zonas de difícil acceso. También existen importantes riesgos en relación con la independencia de las empresas que prestan este tipo de servicios en algunos países. Un ejemplo proporcionado por un donante es la dinámica de clanes en Somalia, donde las empresas de supervisión externa independiente pueden recurrir a personal perteneciente a un clan específico para obtener acceso (y aceptación por parte de la comunidad local). Sin embargo, esto aumenta el riesgo de obtener información sesgada y de ejercer una influencia indebida. Todos los donantes consideraron que la supervisión externa independiente podría utilizarse para complementar su propia capacidad de supervisión, pero no debería sustituirla.

- 11** La Comisión no utiliza los servicios de supervisores externos independientes, ya que recurre a sus expertos sobre el terreno para realizar un seguimiento independiente. Cuando se enfrenta a limitaciones de acceso, la Comisión adapta su presencia sobre el terreno para acercarla todo lo posible a los lugares de ejecución. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, hay muchos casos en los que el personal de la Comisión no puede visitar estos emplazamientos. En tales casos, el uso de servicios de supervisores externos independientes podría ofrecer garantías adicionales en contextos específicos.

Buena práctica 1. Utilización de empresas de supervisión externas para complementar la capacidad de supervisión independiente en contextos específicos

Numerosos donantes entrevistados recurren a empresas de supervisión externas que pueden realizar visitas de seguimiento sobre el terreno en su nombre. Esto permite a los donantes complementar su propia capacidad de supervisión. En las zonas de difícil acceso a las que los donantes no tienen la posibilidad de acceder, la supervisión externa puede ser la única manera de llevar a cabo verificaciones independientes sobre el terreno.

Gestión del riesgo

- 12** Todos los donantes entrevistados reconocen que la gestión a distancia es intrínsecamente más arriesgada que la ejecución directa. Están especialmente atentos al riesgo de fraude y desvío de la ayuda, así como a la lucha contra la explotación sexual, el maltrato y el acoso sexual. También exigen a sus socios que actúen si detectan (o sospechan) la existencia de tales abusos e informen de ello de inmediato.
- 13** Todos los donantes cuentan con un equipo específico que se ocupa de los presuntos casos de fraude y desvío de ayuda. Lo mismo sucede en el caso de la Comisión. Estos equipos reciben informes de los socios, así como denuncias de beneficiarios o de denunciantes anónimos enviadas directamente a su canal de denuncia (normalmente una dirección de correo electrónico) para someterlos a análisis y actuar.
- 14** Todos los donantes exigen a sus socios que determinen los riesgos relacionados con la acción propuesta y adopten las medidas de mitigación adecuadas. La Comisión exige asimismo a sus socios que incluyan una descripción de sus riesgos y medidas de mitigación en su solicitud de financiación. Sin embargo, la Comisión no lleva a cabo sistemáticamente evaluaciones de riesgos específicas por país.

Buena práctica 2. Realización de evaluaciones de riesgos específicas por país para fundamentar la programación y la selección de acciones

Tres donantes realizan periódicamente evaluaciones de riesgos específicas por país en todos los países en los que operan. Utilizan estas evaluaciones para fundamentar su respuesta en cada país y adaptar su enfoque, y piden a sus socios, en sus propuestas, que aborden los riesgos detectados.

Un donante identifica entornos de alto riesgo. Para cualquier acción propuesta en estos entornos, el donante exige a sus socios que ofrezcan garantías adicionales de que han establecido sistemas de control adecuados para mitigar los riesgos.

Evaluación de la capacidad de los socios y de las entidades gestoras asociadas

- 15** Todos los donantes entrevistados evalúan la capacidad de sus socios en distintos grados antes de financiar acciones humanitarias. Dos donantes, como la Comisión, establecen un mandato y externalizan parte de esta evaluación a consultores externos o a empresas de auditoría.
- 16** Todos los donantes consideran que sus socios son responsables de garantizar una supervisión adecuada de sus entidades gestoras asociadas. Con la adopción de la [agenda de adaptación al contexto local](#), los donantes se comprometen a capacitar a los agentes locales y, por lo tanto, esperan que las entidades gestoras asociadas locales asuman mayores responsabilidades en el futuro.
- 17** Un donante exige a sus socios que especifiquen todas las entidades gestoras asociadas implicadas en todos los niveles de una acción. Los socios también elaboran un mapa de los riesgos existentes en la cadena de suministro especificando los flujos de financiación, así como las medidas de mitigación y los controles asociados para todas las partes implicadas en la acción. Este mapa es un documento vivo que sustenta la gestión y el seguimiento del programa.

Buena práctica 3. Revisión de la supervisión de las entidades gestoras asociadas como parte de la evaluación de la capacidad de los socios

Como parte de la evaluación de la capacidad de sus socios potenciales, un donante incluye un examen pormenorizado de la capacidad de cada socio para ejercer control sobre sus propias entidades gestoras asociadas. En particular, los donantes solicitan al socio todas las evaluaciones documentadas de la capacidad de sus entidades gestoras asociadas en términos de competencia, recursos y control interno. Además, el donante comprueba que:

- a) el socio ha seleccionado a su entidad o entidades gestoras asociadas de manera transparente;
- b) los procedimientos del socio para llevar a cabo el seguimiento del trabajo de las entidades gestoras asociadas son adecuados, también en un contexto de gestión a distancia;
- c) los requisitos de información, incluidas las auditorías, que el socio exige a sus entidades gestoras asociadas son adecuados;
- d) el socio realiza un seguimiento sistemático de las insuficiencias detectadas durante las auditorías de las entidades gestoras asociadas y lo documenta;
- e) el socio imparte formación a sus entidades gestoras asociadas.

Anexo III — Análisis comparativo del cuestionario sobre la gestión a distancia con criterios de orientación

Preguntas formuladas a los socios en el cuestionario sobre la gestión a distancia	Criterios que debe evaluar la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, tal como se establece en el anexo I de las orientaciones sobre la gestión a distancia
<p>1. Motivos para aplicar la gestión a distancia</p> <p>¿Cuáles son los principales motivos para recurrir al régimen de gestión a distancia?</p> <p>Describa los problemas de acceso relacionados con la seguridad o con obstáculos administrativos que impiden la ejecución directa.</p>	<p>¿Existe un problema de acceso debido a obstáculos administrativos o de seguridad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Es evidente que los problemas de acceso que existen no pueden ser resueltos por el socio y que son suficientemente graves para impedir la prestación de ayuda humanitaria a menos que se adopte un enfoque de gestión a distancia. <input type="radio"/> Según la propia evaluación de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, en la misma zona o zonas geográficas de ejecución, ninguna otra organización humanitaria que pueda optar a la financiación de dicha Dirección General, con la capacidad y la experiencia requeridas, está dispuesta a satisfacer las necesidades humanitarias señaladas en la acción propuesta en régimen de gestión directa ni tiene capacidad para hacerlo.
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: adecuado.</p> <p>2. Medidas de fomento de la aceptación</p> <p>Describa las medidas de fomento de la aceptación que se pondrán en marcha (identificación de los agentes, acción emprendida).</p>	<p>¿Incluye la acción propuesta medidas de fomento de la aceptación?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> La acción propuesta identifica los agentes a nivel local, provincial, nacional o internacional que influyen o podrían influir en el acceso humanitario a la zona o zonas geográficas de intervención propuestas. <input type="radio"/> En la medida de lo posible, la acción incluye medidas concretas para obtener, recuperar o conservar la aceptación de una acción humanitaria neutral e independiente.
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: adecuado.</p>	

Preguntas formuladas a los socios en el cuestionario sobre la gestión a distancia	Criterios que debe evaluar la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, tal como se establece en el anexo I de las orientaciones sobre la gestión a distancia
<p>3. Acciones que salvan vidas o que tienen por objeto preservar medios de subsistencia cruciales</p> <p>¿Es necesaria la gestión a distancia para las acciones que salvan vidas?</p> <p>¿Es necesaria la gestión a distancia para las acciones destinadas a preservar medios de subsistencia cruciales de las personas beneficiarias?</p>	<p>¿Se trata de una acción directa para salvar vidas o de una acción destinada a preservar medios de subsistencia cruciales?</p> <p>La acción sujeta a gestión a distancia está diseñada para llevar a cabo operaciones directas para salvar vidas u operaciones destinadas a preservar medios de subsistencia cruciales.</p>
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: adecuado.</p>	
<p>4. Medidas de seguridad y de reducción del riesgo</p> <p>Describa todas las medidas adoptadas para reducir y gestionar los riesgos para los trabajadores humanitarios que ejecutan la acción.</p> <p>Describa todas las medidas adoptadas para evitar cualquier repercusión negativa en la seguridad de los beneficiarios.</p>	<p>¿Se han tomado todas las medidas posibles para reducir el riesgo de perder la vida de las personas que realizan el trabajo sobre el terreno?</p> <p>Solo se puede contemplar la posibilidad de recurrir a la gestión a distancia por motivos de seguridad si la organización asociada aporta pruebas claras de que se han adoptado todas las medidas posibles para reducir y gestionar los riesgos para los trabajadores humanitarios que ejecutan la acción. Además, la organización asociada deberá aportar pruebas claras de que el diseño y la ejecución de los programas se realiza de manera que no repercutan negativamente en la seguridad de los beneficiarios o de las comunidades afectadas por catástrofes.</p>
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: adecuado.</p>	

<p>Preguntas formuladas a los socios en el cuestionario sobre la gestión a distancia</p>	<p>Criterios que debe evaluar la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, tal como se establece en el anexo I de las orientaciones sobre la gestión a distancia</p>
<p>5. Evaluación de las necesidades</p> <p>Describa el método específico de recogida de información o la fuente específica de información utilizados para evaluar las necesidades y para definir las actividades que se llevarán a cabo en el marco de la gestión a distancia.</p> <p>Describa las herramientas de triangulación empleadas para verificar los datos recopilados a distancia.</p>	<p>¿Cuál es la fuente de la evaluación de las necesidades en una acción gestionada a distancia?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ En la acción propuesta se especifican las fuentes de información utilizadas para estimar las necesidades. ○ En entornos afectados por conflictos, los datos recogidos a distancia (por ejemplo, a través de personal nacional o local, socios externos o vigilancia aérea) se confirmaron mediante verificación cruzada de fuentes directas (por ejemplo, desplazados internos que huyeron de zonas afectadas, comerciantes o representantes de la comunidad).
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: adecuado.</p>	
<p>6. Sistemas</p> <p>Describa cómo se garantizará el nivel adecuado de conocimientos y competencias del personal encargado de la ejecución (proceso de contratación, perfil, desarrollo de capacidades).</p>	<p>¿Se han establecido sistemas sólidos que permitan al personal sobre el terreno proporcionar toda la información pertinente a las personas que ostentan la responsabilidad última de la gestión y la calidad de la acción?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Se han adoptado medidas para garantizar que el personal de las organizaciones asociadas, que son las responsables en última instancia de la gestión y la calidad de la acción, reciba en todo momento toda la información pertinente actualizada relativa a la ejecución de la acción sobre el terreno. ○ La acción señala posibles carencias en materia de cualificaciones y explica dónde pueden encontrarse las capacidades técnicas, analíticas y de gestión necesarias. Si se han detectado carencias de capacidades, la propuesta incluye la formación pertinente u otras medidas para abordarlas.
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: inadecuado. La pregunta 6 se centra en los conocimientos y las competencias y no se ajusta a los criterios de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, que también se refieren al flujo de información entre los ejecutantes y los responsables de la toma de decisiones.</p>	

Preguntas formuladas a los socios en el cuestionario sobre la gestión a distancia	Criterios que debe evaluar la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, tal como se establece en el anexo I de las orientaciones sobre la gestión a distancia
<p>7. Disposiciones de seguimiento: flujo de información</p> <p>Describa con detalle el plan de seguimiento que se aplicará, proporcionando detalles sobre los métodos de recogida de datos y el canal que se utilizará para garantizar una actualización y un flujo constantes de la información entre el personal de los socios y el personal encargado de la ejecución o el que trabaje sobre el terreno.</p> <p>Confirme que en la supervisión por parte de terceros no participarán empresas o consultores privados vinculados a organizaciones militares ni a ninguna de las partes implicadas en el conflicto.</p>	<p>¿Se adaptan disposiciones de seguimiento para la gestión a distancia?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> La acción propuesta incluye disposiciones encaminadas a facilitar el contacto directo entre quienes conservan la gestión y la responsabilidad de garantizar la calidad de la acción y los beneficiarios u otras partes interesadas locales. <input type="radio"/> La acción no recurre a servicios de supervisión externos a cargo de empresas privadas o consultores individuales que ofrezcan o hayan ofrecido sus servicios a organizaciones militares o a cualquier otra parte implicada en el conflicto.
<p>Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo: inadecuado. La pregunta 7 ordena a los socios que describan su plan de seguimiento, pero los dos criterios evaluados son mucho más precisos y específicos.</p>	

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-15>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-15>

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.

La presente 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 por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Katja Mattfolk, jefa de Gabinete, y Paolo Rexha, agregado de Gabinete; Margit Spindelegger, gerente principal; Emmanuel-Douglas Hellinakis, jefe de tarea, y los auditores Frederic Soblet y Luis Vicente. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Dunja Weibel prestó asistencia gráfica.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Margit Spindelegger



Frederic Soblet



Luis Vicente



Emmanuel-Douglas Hellinakis



Michael Pyper



Dunja Weibel

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

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.

Ilustraciones 1 y 3 - Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Anexo I, Ilustraciones 1 y 3 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Recuadro 1 – © [stock.adobe.com](#)/Porcupen. Mapa modificado por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están 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 978-92-849-5166-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/6626834	QJ-01-25-030-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5167-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/2841688	QJ-01-25-030-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 15/2025](#): «Ayuda humanitaria de la UE en régimen de gestión a distancia – Puede salvar vidas, pero el enfoque presenta insuficiencias», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

Ante limitaciones excepcionales de acceso, la Comisión y sus socios han adaptado su modelo operativo para proporcionar ayuda humanitaria a través de la «gestión a distancia». Examinamos si el enfoque de gestión a distancia de la Comisión permite la prestación de ayuda en zonas de difícil acceso y mitiga adecuadamente al mismo tiempo los riesgos asociados. Como norma general, nuestra auditoría demostró que el planteamiento ofrece un marco de utilidad, pero existen insuficiencias en su diseño y su ejecución. Recomendamos que la Comisión mejore el enfoque y las orientaciones de la gestión remota, refuerce el proceso de certificaciones para las ONG asociadas, verifique la información prestada por los socios, e informe sobre la gestión a distancia a las partes interesadas.

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
Sitio web: eca.europa.eu
Medios sociales: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)