

Informe Especial

## El Mecanismo para los refugiados en Turquía: un apoyo útil, pero se necesitan mejoras para optimizar el uso de los recursos

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## **EQUIPO AUDITOR**

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

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III, encargada de la auditoría de los ámbitos de gastos de acciones exteriores, seguridad y justicia, y presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal y Miembro ponente del presente informe, que contó con la asistencia de Katja Mattfolk, jefa de Gabinete, Kim Storup, agregado de Gabinete, Alejandro Ballester Gallardo, gerente principal, Cyril Messein, jefe de tarea, Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic y Nikolaos Zompolas, auditores.



*De izquierda a derecha:* Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein y Kim Storup

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                         | Apartados |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Acrónimos y abreviaturas                                                                                                                                                                |           |
| Resumen                                                                                                                                                                                 | I - XI    |
| Introducción                                                                                                                                                                            | 1 - 11    |
| El Mecanismo para los refugiados en Turquía                                                                                                                                             | 6 - 9     |
| El Comité Director del Mecanismo                                                                                                                                                        | 10 - 11   |
| Alcance y enfoque de la fiscalización                                                                                                                                                   | 12 - 15   |
| Observaciones                                                                                                                                                                           | 16 - 63   |
| El Mecanismo movilizó rápidamente ayuda pertinente, pero no fue completamente eficaz como mecanismo de coordinación                                                                     | 16 - 35   |
| El Mecanismo abordó adecuadamente las principales necesidades de los refugiados, excepto las relacionadas con la infraestructura municipal y el apoyo socioeconómico                    | 17 - 24   |
| El Mecanismo logró su objetivo de efectuar contratos por valor de 3 000 millones de euros en dos años                                                                                   | 25 - 29   |
| El Mecanismo contribuyó a mejorar la coordinación, pero no logró de manera sistemática la racionalización ni la complementariedad de la asistencia                                      | 30 - 35   |
| En un contexto difícil, los proyectos humanitarios ayudaron a que los refugiados satisficieran sus necesidades básicas, pero no siempre se logró el uso óptimo de los recursos esperado | 36 - 63   |
| Hay potencial para aumentar la eficiencia de los proyectos                                                                                                                              | 38 - 47   |
| El seguimiento de los proyectos de asistencia en efectivo y la medición de los resultados presentaron deficiencias                                                                      | 48 - 54   |
| Los proyectos fiscalizados tuvieron efectos positivos para los refugiados, pero la mitad de ellos todavía no han producido los efectos esperados                                        | 55 - 63   |
| Conclusión y recomendaciones                                                                                                                                                            | 64 - 74   |
| <br>Anexo I    -   Contribuciones nacionales al Mecanismo para los refugiados en Turquía                                                                                                |           |
| Anexo II   -   El Mecanismo para los refugiados en Turquía: un mecanismo de coordinación                                                                                                |           |

- Anexo III A - Sinopsis de los proyectos humanitarios fiscalizados
- Anexo III B - Rendimiento de los proyectos fiscalizados
- Anexo IV - Lista de entrevistas de auditoría realizadas en Turquía en 2018
- Anexo V - Fechas y acontecimientos clave relativos al Mecanismo
- Anexo VI - Ritmo de contratación del Mecanismo comparado con los Fondos fiduciarios de la UE
- Anexo VII - Complejidad de la asistencia de la UE a los refugiados en Turquía – El ejemplo del sector educativo
- Anexo VIII - Flujo de datos de beneficiarios de la ESSN y limitaciones de acceso a los datos

Respuestas de la Comisión

**ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS**

|                                                        |                                                                                   |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| BEI                                                    | Banco Europeo de Inversiones                                                      |
| BERD                                                   | Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo                                      |
| CCTE                                                   | Transferencias condicionales de efectivo para la educación                        |
| DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación  | Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación           |
| DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria | Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas |
| DGMM                                                   | Dirección General de Gestión de la Migración (Turquía)                            |
| ESSN                                                   | Red de Seguridad Social de Emergencia                                             |
| IAP                                                    | Instrumento de Ayuda Preadhesión                                                  |
| ICD                                                    | Instrumento de Cooperación al Desarrollo                                          |
| IcSP                                                   | Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz                                     |
| JAP                                                    | Plan de Acción Conjunto                                                           |
| KfW                                                    | Kreditanstalt für Wiederaufbau                                                    |
| MoFSP                                                  | Ministerio de Familia y Política Social (Turquía)                                 |
| MoNE                                                   | Ministerio de Educación Nacional (Turquía)                                        |
| NU                                                     | Naciones Unidas                                                                   |
| O(I)NG                                                 | Organización (internacional) no gubernamental                                     |
| SPT                                                    | Ciudadanos sirios bajo protección temporal                                        |

## **RESUMEN**

- I. El Mecanismo para los refugiados en Turquía es la respuesta de la UE al llamamiento del Consejo en favor de un aumento significativo de la financiación en apoyo de los refugiados en Turquía. Se trata de un mecanismo para coordinar y racionalizar un importe de 3 000 millones de euros procedente de la UE y de sus Estados miembros. El apoyo comprende actividades humanitarias y no humanitarias, con una asignación financiera de 1 400 y 1 600 millones de euros respectivamente. El Mecanismo tiene como finalidad aumentar la eficiencia y complementariedad del apoyo prestado a los refugiados y a las comunidades de acogida en Turquía.
- II. En la fiscalización, el Tribunal examinó si el Mecanismo apoyó eficazmente a los refugiados en Turquía. El Tribunal se centró en la gestión del primer tramo del Mecanismo y en los resultados logrados hasta la fecha en su rama humanitaria.
- III. El Tribunal observó que, en un contexto difícil, el Mecanismo para los refugiados en Turquía había movilizado rápidamente 3 000 millones de euros del presupuesto de la UE y de los Estados miembros de la UE para ofrecer una respuesta rápida a la crisis de los refugiados. No obstante, no logró plenamente su objetivo de coordinar esta respuesta de manera eficaz. Los proyectos fiscalizados prestaron apoyo útil a los refugiados, la mayoría de ellos han completado sus realizaciones, pero la mitad todavía no ha tenido los efectos previstos. Además, el Tribunal observó que existían posibilidades de aumentar la eficiencia de los proyectos de ayuda en efectivo. Por tanto, el Tribunal llega a la conclusión de que el Mecanismo podría haber sido más eficaz y que podría lograr un mejor uso de los fondos.
- IV. La Comisión estableció las necesidades prioritarias de los refugiados sobre la base de una exhaustiva evaluación de necesidades. Sin embargo, los desacuerdos entre Turquía y la UE sobre el modo de abordar necesidades prioritarias en materia de infraestructura municipal y apoyo socioeconómico dieron lugar a que estos ámbitos no recibieran cobertura suficiente.
- V. El Mecanismo prestó apoyo a tipos similares de actividades en el sector de la salud y la educación a través de distintos instrumentos. Esto complicó más la coordinación y dio lugar al uso paralelo de distintas estructuras de gestión para financiar proyectos similares.

VI. Aunque el Tribunal halló algunos buenos ejemplos en el sector sanitario, en los que la Comisión apoyó la transición desde la ayuda humanitaria a una ayuda al desarrollo más duradera, esta complementariedad no se logró sistemáticamente.

VII. El Tribunal también constató que se podía mejorar la eficiencia de los proyectos humanitarios financiados por el Mecanismo. En primer lugar, al revisar las propuestas de los proyectos, la Comisión no evaluó de modo coherente y exhaustivo la moderación de los gastos presupuestados. En segundo lugar, aunque eran conformes con el marco jurídico, se pagaron elevados costes indirectos a los socios encargados de la ejecución de grandes proyectos de asistencia en efectivo, y el nivel de pagos de anticipos no concordaba con los flujos de tesorería reales de los proyectos.

VIII. La Comisión puso en marcha medidas adecuadas de seguimiento de los proyectos humanitarios. La principal limitación fue la negativa de las autoridades turcas a conceder acceso a los datos de los beneficiarios de los dos proyectos de asistencia en efectivo. De hecho, ni la Comisión ni el Tribunal pudieron realizar un seguimiento de los beneficiarios del proyecto, desde su inscripción hasta el pago.

IX. El marco de resultados del Mecanismo, que informa de los resultados consolidados, todavía se encontraba en desarrollo: los valores de referencia, los valores intermedios o los objetivos cuantificados para indicadores de alto nivel todavía no se habían completado. Los informes públicos eran escasos y su alcance no engloba la totalidad de la asistencia de la UE a los refugiados en Turquía.

X. Todos los proyectos humanitarios fiscalizados ayudaron a los refugiados a satisfacer sus necesidades, principalmente mediante la ayuda en efectivo. La mayor parte de ellos pudo lograr todas o la mayoría de sus realizaciones previstas, pero la mitad aún no ha logrado los efectos esperados y nueve de diez proyectos tuvieron que prolongarse. El difícil entorno operativo fue el principal factor que lastró la ejecución a tiempo de los proyectos gestionados por las OING.

XI. El informe propone seis recomendaciones para mejorar la eficiencia y la eficacia del segundo tramo del presupuesto del Mecanismo. La Comisión debería:

- abordar mejor las necesidades de los refugiados en materia de infraestructura municipal y apoyo socioeconómico;
- mejorar la racionalización y la complementariedad de la ayuda;
- aplicar una estrategia para la transición desde la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo;
- aumentar la eficiencia de los proyectos de ayuda en efectivo;
- responder en colaboración con las autoridades turcas a la necesidad de mejorar el entorno operativo de las OING;
- reforzar el seguimiento y la información sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía.



## **INTRODUCCIÓN**

1. Turquía y la UE han estado vinculadas por un Acuerdo de Asociación desde 1963. El Consejo Europeo otorgó a Turquía el estatuto de país candidato a convertirse en miembro de la UE en diciembre de 1999, y las negociaciones de adhesión se iniciaron en octubre de 2005. Turquía es, con diferencia, el mayor beneficiario del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) de la UE, que la Unión utiliza para preparar a los países candidatos para su adhesión a la UE, con una asignación que supera los 9 000 millones de euros para el período 2007-2020<sup>1</sup>.
2. Por su ubicación, Turquía es un país de recepción y de tránsito para muchos refugiados. Debido al aumento de los flujos migratorios, principalmente por el conflicto en Siria, Turquía alberga a la mayor población refugiada del mundo, aproximadamente cuatro millones de personas<sup>2</sup>. Esto incluye alrededor de 3,5 millones de sirios, de los que cerca del 94 % vive fuera de campos de refugiados<sup>3</sup>. Desde el comienzo de la crisis, Turquía ha prestado un apoyo importante y continuado a los refugiados.

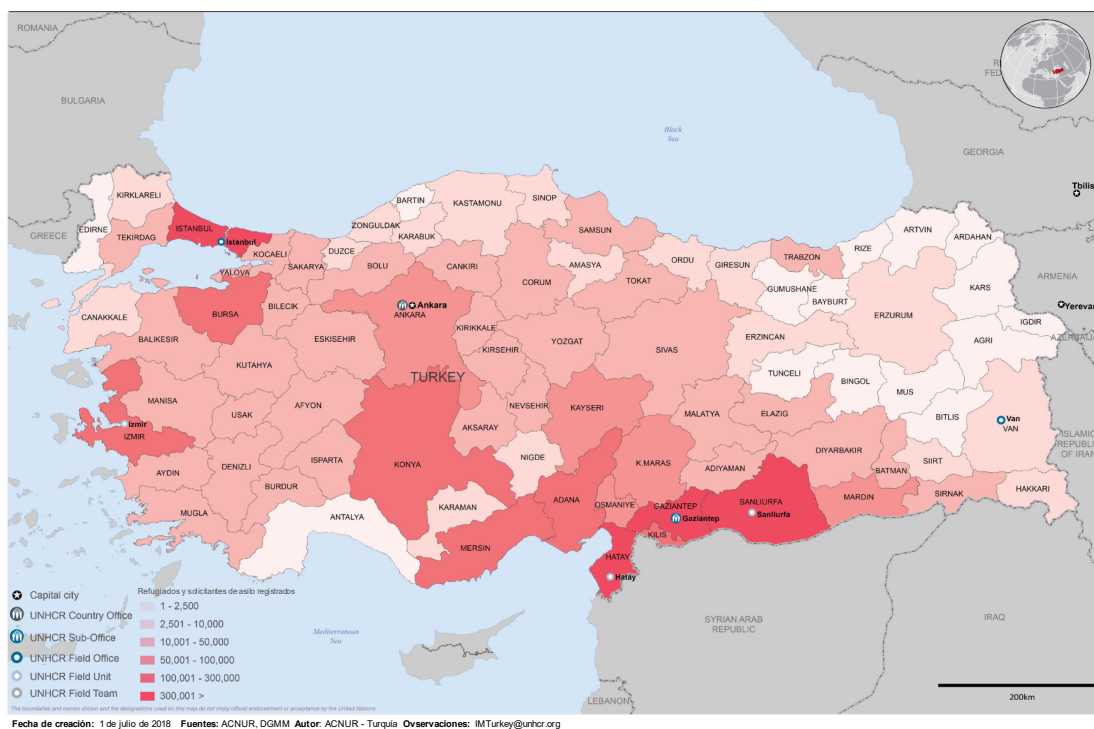
---

<sup>1</sup> Véase el Informe Especial n.º 7/2018: «Ayuda de preadhesión de la UE a Turquía: solo resultados limitados hasta la fecha».

<sup>2</sup> Fuente: ACNUR, a 31 de mayo de 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

<sup>3</sup> Turquía solo concede el estatuto de refugiado a las personas afectadas por acontecimientos ocurridos en Europa. En 2013 concedió un estatuto especial a los sirios, la condición de «ciudadanos sirios bajo protección temporal». A menos que se especifique lo contrario, el Tribunal utiliza el término «refugiado» en el presente informe para designar a todas aquellas personas que buscan protección internacional o temporal.

### **Mapa 1 – Desglose de refugiados y solicitantes de asilo por provincias en Turquía en junio de 2018**



*Fuente:* ACNUR.

3. La crisis de los refugiados sirios no afectó únicamente a Turquía, sino también a los Estados miembros de la UE. Solamente en 2015, alrededor de 850 000 refugiados cruzaron el Mediterráneo desde Turquía a Grecia<sup>4</sup> y pidieron asilo en los países de la UE. Tras la aprobación de la Agenda Europea de Migración en mayo de 2015, la UE y sus Estados miembros adoptaron varias medidas para abordar los desafíos encontrados.
4. El 15 de octubre de 2015, la Comisión propuso un Plan de Acción Conjunto UE-Turquía para ayudar a Turquía con la gestión de la crisis migratoria. El Plan establece medidas que deben aplicar la UE y Turquía con el objetivo de a) prestar apoyo a los sirios bajo protección

<sup>4</sup> Ficha informativa de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas sobre Turquía, marzo de 2016.

temporal y a sus comunidades de acogida turcas y b) mejorar la cooperación con el fin de prevenir flujos de migración irregular hacia la UE.

5. La primera acción que debía acometer la UE en virtud del Plan era movilizar una importante cantidad de fondos para ayudar a Turquía a hacer frente al desafío que representa la presencia de ciudadanos sirios bajo protección temporal<sup>5</sup>. Los fondos se movilaron del modo más flexible y rápido posible. En respuesta a esta demanda, la Comisión creó el Mecanismo para los refugiados en Turquía.

### ***El Mecanismo para los refugiados en Turquía***

6. El Mecanismo es un dispositivo de coordinación cuya finalidad es «ayudar a Turquía a abordar las necesidades humanitarias y de desarrollo inmediatas de los refugiados y de las comunidades de acogida, así como de las autoridades nacionales y locales, para gestionar y afrontar las consecuencias de la afluencia de refugiados.» Sus objetivos son coordinar y racionalizar las acciones financiadas por el presupuesto de la Unión y las contribuciones bilaterales de los Estados miembros, y aumentar la eficiencia y la complementariedad del apoyo prestado a los refugiados y a las comunidades de acogida en Turquía<sup>6</sup>. El Mecanismo es una innovadora herramienta de puesta en común distinta de otros mecanismos similares utilizados en la UE, como los Fondos fiduciarios de la UE<sup>7</sup> (véase el **cuadro 1**).

---

<sup>5</sup> El texto completo del Plan se puede consultar en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm)

<sup>6</sup> Artículos 1 y 2 de la Decisión de la Comisión C(2015)9500, modificada por la Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2016.

<sup>7</sup> Un «fondo fiduciario» es «un instrumento jurídico con una estructura financiera diferenciada que pone en común los fondos procedentes de varios donantes para financiar conjuntamente una acción sobre la base de los objetivos y formatos de presentación de la información acordados en común» (fuente: Documento de Trabajo XI – Fondo Fiduciario de la UE - Proyecto de Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2018).

**Cuadro 1 – Características principales del Mecanismo para los refugiados en Turquía en comparación con los Fondos fiduciarios de la UE**

|                                              | Mecanismo | Fondos fiduciarios de la UE |
|----------------------------------------------|-----------|-----------------------------|
| Dentro del presupuesto de la UE              | X         |                             |
| Mecanismo de puesta en común                 | X         | X                           |
| Contribuciones fijas de los donantes         | X         |                             |
| Abierto a donantes no pertenecientes a la UE |           | X                           |
| A cargo de la selección de proyectos         |           | X                           |
| Marco de resultados específico               | X         | X                           |
| Informes anuales específicos                 |           | X                           |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

7. Creado el 1 de enero de 2016, cuenta con un presupuesto de 3 000 millones de euros que se habrían de utilizar en 2016 y 2017<sup>8</sup>. De dicho importe, 1 000 millones de euros se financian con cargo al presupuesto de la UE y 2 000 millones de euros proceden de los Estados miembros de la UE<sup>9</sup> (el anexo I muestra las contribuciones nacionales para el Mecanismo para los refugiados en Turquía). El apoyo prestado comprende actividades humanitarias y no humanitarias, con una asignación financiera de 1 400 y de 1 600 millones de euros respectivamente. El Mecanismo coordina la financiación de distintos instrumentos existentes (véase el **cuadro 2**).

<sup>8</sup> Artículos 4 y 9 de la Decisión de la Comisión C(2015)9500, modificada por la Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2016.

<sup>9</sup> Los Estados miembros de la UE aportaron estos 2 000 millones de euros en calidad de ingresos afectados externos del presupuesto de la UE, y fueron asignados a las líneas presupuestarias del Instrumento de Ayuda Preadhesión y de la ayuda humanitaria. Por tanto, en términos jurídicos, el Mecanismo está financiado en su totalidad por el presupuesto de la UE.

**Cuadro 2 – Fuentes de los fondos del Mecanismo**

| Instrumentos de financiación (millones de euros) | Línea presupuestaria de la UE | Presupuesto de la UE (a) | Contribuciones de los Estados miembros (b) | Presupuesto total en virtud del Mecanismo (a+b) |
|--------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Ayuda humanitaria (1)                            | 23 02 01                      | 310                      | 1 090                                      | 1 400                                           |
| Instrumento de Ayuda Preadhesión                 | 22 02 03                      | 650                      | 910                                        | 1 560                                           |
| Instrumento de Cooperación al Desarrollo         | 21 02                         | 20                       |                                            | 20                                              |
| Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz    | 19 02 01                      | 20                       |                                            | 20                                              |
| Subtotal ayuda no humanitaria (2)                |                               | 690                      | 910                                        | 1 600                                           |
| <b>TOTAL (1+2)</b>                               |                               | <b>1 000</b>             | <b>2 000</b>                               | <b>3 000</b>                                    |

*Fuente:* Comisión Europea, «Primer informe anual sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía».

8. La asistencia se centra en seis ámbitos prioritarios: 1) ayuda humanitaria, 2) gestión de la migración, 3) educación, 4) sanidad, 5) infraestructura municipal y 6) apoyo socioeconómico<sup>10</sup>. Los proyectos financiados por el Mecanismo son seleccionados y ejecutados a través de los instrumentos subyacentes (véase el **cuadro 2**) y, por tanto, de conformidad con sus normas y requisitos aplicables<sup>11</sup>. Esto incluye la ejecución a través del Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria (Fondo Madad)<sup>12</sup>. El **anexo II** muestra con más detalle su funcionamiento.

9. En la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016<sup>13</sup>, los miembros del Consejo Europeo y Turquía confirmaron su compromiso de aplicar el Plan de Acción Conjunto y poner

<sup>10</sup> Actas del segundo Comité Director, de 12 de mayo de 2016.

<sup>11</sup> Artículo 6, apartado 3, de la Decisión de la Comisión C(2015)9500, modificada por la Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2016.

<sup>12</sup> El Fondo Madad fue creado en diciembre de 2014 con el objetivo de atender las necesidades económicas, educativas y sociales a largo plazo de los refugiados sirios en países vecinos, incluida Turquía. Tras la creación del Mecanismo para los refugiados en Turquía, una parte de los fondos de dicho Mecanismo se ejecuta a través del Fondo Madad.

<sup>13</sup> El texto de la segunda Declaración UE-Turquía se puede consultar en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

término a la migración irregular desde Turquía hacia Grecia<sup>14</sup>. En esta ocasión, también acordaron añadir 3 000 millones de euros más de financiación al presupuesto del Mecanismo antes del final de 2018. El 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo acordó poner en marcha el segundo tramo del presupuesto de Mecanismo.

### ***El Comité Director del Mecanismo***

10. El Mecanismo está regido por un Comité Director presidido por la Comisión y con representantes de todos los Estados miembros de la UE. Los representantes de Turquía asisten a sus reuniones a título consultivo y participan en los debates relacionados con la ejecución de la ayuda. La función del Comité Director es brindar orientación estratégica. Esto incluye «establecer las prioridades generales, los tipos de acciones que recibirán apoyo, los instrumentos que se utilizarán [...] y la coordinación de las acciones» financiadas en virtud del Mecanismo<sup>15</sup>. También se encarga de supervisar y evaluar la ejecución de las acciones.

11. La Comisión ostenta la responsabilidad última de la gestión de las acciones. La Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación), junto con la Delegación de la UE en Turquía, es la encargada de ejecutar los proyectos financiados a través del IAP, mientras que la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas) es responsable de la rama humanitaria. La Comisión también se encarga de los proyectos ejecutados a través del Fondo Madad.

### **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

12. El objetivo del Tribunal era evaluar la gestión del Mecanismo y los resultados logrados hasta la fecha. La fiscalización cubrió el período desde la creación del Mecanismo hasta el 31

---

<sup>14</sup> En abril de 2018, la Comisión comunicó que las llegadas irregulares [desde Turquía a Grecia] habían descendido en un 97 % respecto de las del período previo a la entrada en funcionamiento de la Declaración. Véanse más detalles en «EU-Turkey statement - Two years on», en [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en).

<sup>15</sup> Artículo 5, apartado 1, de la Decisión de la Comisión C(2015)9500, modificada por la Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2016.

de marzo de 2018. La pregunta de auditoría principal era: «¿Apoya eficazmente a los refugiados en Turquía el Mecanismo para los refugiados en Turquía?». Esta pregunta se ha dividido en dos subpreguntas.

- a) ¿Han contribuido la configuración y el funcionamiento del Mecanismo como tal a un apoyo pertinente, rápido y bien coordinado?

Para poder responder a esta pregunta, el Tribunal estudió si la Comisión había definido las necesidades prioritarias de los refugiados y las abordaba de manera rápida y coordinada.

- b) ¿Han logrado los proyectos humanitarios financiados por el Mecanismo sus resultados previstos?

Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó la ejecución, el seguimiento y los resultados logrados por una muestra de proyectos que recibieron apoyo del Mecanismo. Dado que, en el momento de la fiscalización, la mayoría de los proyectos no humanitarios todavía no habían llegado a una fase de ejecución lo suficientemente avanzada<sup>16</sup>, el Tribunal centró esta parte del análisis en los proyectos humanitarios.

13. El Tribunal fiscalizó una muestra de diez proyectos humanitarios por un importe de 458 millones de euros (véase el **anexo III A**). El Tribunal seleccionó la muestra a fin de obtener una cobertura de proyectos equilibrada en cuanto a importancia financiera, sectores (necesidades básicas, protección, sanidad, educación) y tipos de socio ejecutivo (organismos de las Naciones Unidas, OING). La muestra fue seleccionada de un total de 45 contratos humanitarios, y representa el 33 % del importe total de asistencia humanitaria contratada.

14. Durante la fiscalización se efectuaron exámenes documentales y entrevistas a varios departamentos de la Comisión, a la Delegación de la UE y a las oficinas de la DG Protección

---

<sup>16</sup> La ayuda no humanitaria consiste principalmente en ayuda al desarrollo a largo plazo centrada en la educación, la sanidad, la gestión de la migración y el apoyo socioeconómico. Debido a su carácter específico, requiere tiempo para su ejecución, normalmente entre dos (para acciones operativas como formación, equipos sanitarios, etc.) y cuatro años (para acciones relacionadas con infraestructuras, como centros de atención sanitaria y escuelas).

Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas en Turquía, a representantes de algunos Estados miembros en el Comité Director del Mecanismo, a las autoridades turcas, a los organismos internacionales y a ONG y beneficiarios finales<sup>17</sup>. El Tribunal visitó ocho de los diez proyectos incluidos en la muestra durante una visita realizada a Turquía en enero de 2018<sup>18</sup>.

15. El Ministerio turco de Familia y Política Social (MoFSP) no concedió acceso al Tribunal a su base de datos de beneficiarios admisibles de los proyectos de transferencias de efectivo fiscalizados (la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN) y las Transferencias condicionales de efectivo para la educación (CCTE)). En consecuencia, el Tribunal no pudo efectuar el seguimiento de los beneficiarios finales desde su inscripción hasta el pago. En el **apartado 53** se ofrecen más detalles.

### **OBSERVACIONES**

***El Mecanismo movilizó rápidamente ayuda pertinente, pero no fue completamente eficaz como mecanismo de coordinación***

16. El Tribunal evaluó lo siguiente:

- a) si el Mecanismo definió y abordó las principales necesidades de los refugiados por medio de una evaluación de necesidades exhaustiva y rigurosa;
- b) si las disposiciones administrativas del Mecanismo facilitaron la rápida contratación de la asistencia por valor de 3 000 millones de euros, esto es, durante el período 2016-2017, tal y como establece la Decisión de la Comisión por la que se crea el Mecanismo;
- c) si el Mecanismo coordinó eficazmente la asistencia. En particular, el Tribunal examinó si los procedimientos implantados de selección y aprobación de las acciones

---

<sup>17</sup> El **anexo III** recoge todas las organizaciones entrevistadas durante la visita de control a Turquía.

<sup>18</sup> Los dos proyectos restantes se encuentran en una ubicación alejada de acceso impracticable.



racionalizaron la asistencia y garantizaron la complementariedad entre: i) los distintos instrumentos de gasto de la UE utilizados y ii) la ayuda humanitaria y no humanitaria.

**El Mecanismo abordó adecuadamente las principales necesidades de los refugiados, excepto las relacionadas con la infraestructura municipal y el apoyo socioeconómico**

17. La asignación de 3 000 millones de euros de financiación fue el resultado de una decisión política acordada entre los Estados miembros de la UE y Turquía. Este importe representó un importante aumento del importe total de asistencia facilitada por la UE a Turquía. Sin embargo, no tenía como finalidad cubrir el coste total del apoyo para los refugiados<sup>19</sup>.

#### Una evaluación de necesidades con algunas limitaciones

18. El Plan de Acción Conjunto UE-Turquía (véase el **apartado 4**) exigía que las instituciones de la UE y Turquía elaboraran una exhaustiva evaluación de necesidades conjunta antes de desembolsar el presupuesto de 3 000 millones de euros<sup>20</sup>. Aunque las autoridades turcas participaron en la evaluación de las necesidades, no aprobaron oficialmente dicho ejercicio.

19. La evaluación de las necesidades se completó en junio de 2016. Era exhaustiva, ya que incluía una evaluación de las necesidades humanitarias y de desarrollo, y proporcionaba información pertinente sobre la situación de los refugiados sirios, señalando deficiencias que debían subsanarse teniendo en cuenta la asistencia pasada, en curso y prevista para los ciudadanos sirios bajo protección temporal en Turquía. Sin embargo, no era lo suficientemente rigurosa:

- a) La mayoría de los datos numéricos —como las estadísticas por sectores— de la evaluación de las necesidades fueron facilitados por las autoridades turcas. Los consultores que elaboraron la evaluación de las necesidades no pudieron acceder a los datos primarios y, por tanto, no pudieron validar el coste estimado de las medidas

---

<sup>19</sup> La evaluación de necesidades para la primera fase, efectuada por las autoridades turcas, estimó las necesidades generales en 14 454 millones de euros para el período 2016-2018.

<sup>20</sup> Apartado 3, parte 1, del Plan de Acción Conjunto UE-Turquía.

necesarias para satisfacer las necesidades de los refugiados y de las comunidades de acogida.

- b) Faltaba información demográfica actualizada y desglosada por sexo, grupo de edad y ubicación, e información sobre las vulnerabilidades (hogares con mujeres como cabeza de familia, niños, personas de edad avanzada, etc.). Los consultores describieron esto como un grave obstáculo para evaluar las necesidades y diseñar programas e intervenciones. Por ejemplo, en el sector del apoyo y la cohesión social, la evaluación más reciente y de ámbito nacional sobre las vulnerabilidades se remontaba a 2013.
- c) La evaluación de las necesidades se orientó a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y no abordó las necesidades de la población refugiada no siria (sobre todo afganos e iraquíes). La amplia mayoría de los refugiados en Turquía son ciudadanos sirios bajo protección temporal (véase el **apartado 2**); por tanto, este grupo fue el principal destinatario que recibió ayuda en el marco del Mecanismo. No obstante, esto no era conforme con el objetivo declarado del Mecanismo de abordar las necesidades de todos los refugiados.

20. Los ámbitos prioritarios del Mecanismo (véase el **apartado 8**) eran en general acordes con la evaluación de las necesidades. La única excepción fue la «gestión de la migración», que el comité director seleccionó como ámbito prioritario, aunque no estaba incluido en el alcance de la evaluación de las necesidades. Teniendo en cuenta que el principal objetivo del Mecanismo era apoyar a los refugiados y a las comunidades de acogida, y que la gestión de la migración en Turquía ya había recibido alrededor de 350 millones de euros en ayudas en virtud del IAP (al margen del Mecanismo), los motivos para definirlo como ámbito prioritario son cuestionables. De hecho, tras haber financiado dos proyectos de gestión de la migración, el Comité Director decidió no asignar más dinero a este ámbito.

21. Los ámbitos prioritarios se definieron en términos generales para garantizar la flexibilidad necesaria en un contexto difícil y de rápida evolución. Los distintos proyectos tenían por objeto atender a las necesidades específicas de los refugiados. El Tribunal estudió la justificación de la selección de los diez proyectos fiscalizados y constató que todos ellos respondían a este criterio (véanse más detalles en el **anexo III B**). Al presentar una propuesta

de financiación, el socio ejecutivo de los proyectos humanitarios debía describir los problemas, las necesidades y los riesgos identificados y la medida en que la respuesta propuesta era adecuada y coherente con la estrategia humanitaria general de la Comisión en Turquía. El **recuadro 1** muestra el modo en que el mayor proyecto humanitario de la UE financiado por el Mecanismo abordaba las necesidades de los refugiados.

**Recuadro 1 – La ESSN: un diseño de proyecto innovador para abordar las necesidades de los refugiados**

La Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN) es el mayor proyecto humanitario financiado hasta ahora por la UE, destinado a prestar asistencia a 1,3 millones de refugiados. El proyecto se está ejecutando en dos fases que comprenden los períodos 2016-2018 y 2018-2019, con un presupuesto de 348 y de 650 millones de euros respectivamente. La ESSN aborda necesidades básicas (alimentos, productos no alimentarios y servicios) prestando asistencia en efectivo. El proyecto es ejecutado en toda Turquía por un organismo de las Naciones Unidas en colaboración con un socio ejecutivo local y las autoridades turcas. Su carácter innovador se debe a que se trata de un proyecto de ayuda humanitaria híbrido que se integra en el sistema nacional de protección social.

En los últimos años, a pesar del riesgo percibido de utilización incorrecta de los fondos, cada vez hay un mayor consenso entre las partes interesadas humanitarias sobre las ventajas de la asistencia en efectivo<sup>21</sup>. Esto se reflejó en la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en junio de 2016, en la que se instó, cuando procediera, a recurrir a las transferencias de efectivo.

El proyecto está dirigido a refugiados que viven fuera de los campos y tienen pocas oportunidades de acceder al mercado de trabajo nacional. Proporciona una fuente de ingresos estable y previsible para cubrir sus necesidades básicas, sobre todo de alojamiento y comida. En la práctica, los refugiados reciben un importe mensual fijo (alrededor de 30 euros por persona). Utilizan una tarjeta de crédito para retirar efectivo en cajeros automáticos o para pagar en comercios.

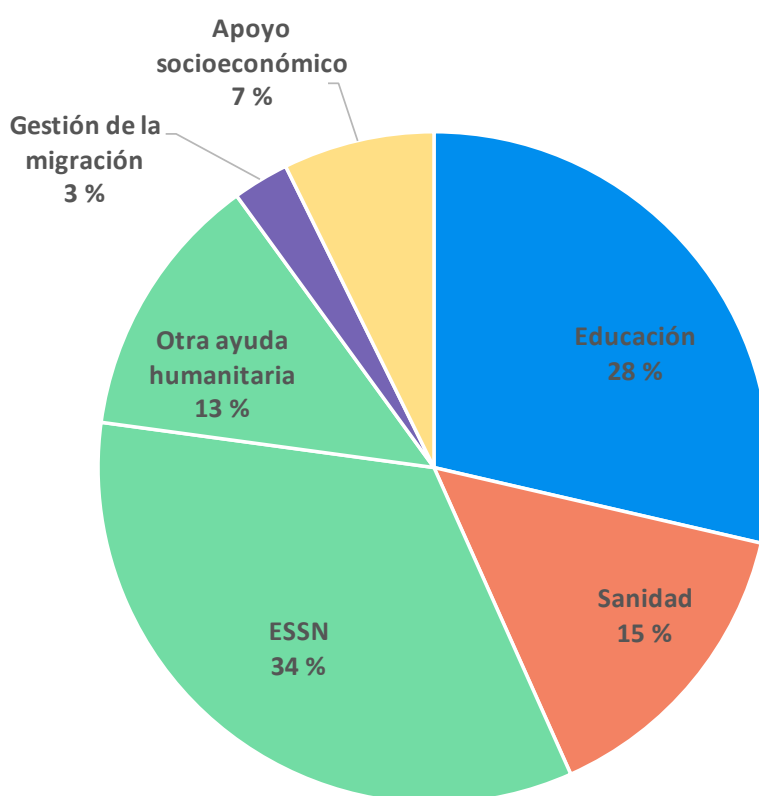
---

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> y <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

### Dos ámbitos prioritarios no recibieron apoyo suficiente

22. El Mecanismo se centró en el gasto en los ámbitos prioritarios de educación, sanidad y asistencia humanitaria (principalmente, la ESSN). Estos ámbitos absorbieron aproximadamente el 90 % del importe total contratado (véase la **ilustración 1**).

### **Ilustración 1** – Proporción de la asistencia del Mecanismo asignada a cada ámbito prioritario (sobre la base de importes contratados)



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

23. Es difícil evaluar si este reparto de la financiación es proporcional a la escala de las necesidades de los ámbitos prioritarios, porque el Comité Director no estableció asignaciones indicativas iniciales para cada ámbito prioritario. Aunque este hecho aumenta la flexibilidad en la asignación de los fondos, no permite efectuar una evaluación de las diferencias entre los gastos previstos y los gastos reales de cada ámbito prioritario.

24. El Tribunal constató que los ámbitos prioritarios «infraestructura municipal» y «apoyo socioeconómico» no recibían suficiente atención. Como se muestra en el **recuadro 2**, el principal motivo fue que la Comisión y las autoridades turcas no se pusieron de acuerdo en el modo de abordarlos.

**Recuadro 2 – Dificultades en la programación de los ámbitos prioritarios «infraestructura municipal» y «apoyo socioeconómico»**

Infraestructura municipal

En julio de 2016, la Comisión asignó 200 millones de euros para hacer frente a las necesidades relativas a la infraestructura municipal. Se esperaba lograr un aumento de la capacidad en los ámbitos de la gestión de aguas y aguas residuales, y en la recogida de residuos sólidos. Dos socios, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), fueron seleccionados para ejecutar las correspondientes medidas sobre el terreno. El BERD deseaba que su intervención estuviera supeditada a la inclusión de un componente de préstamo en la ayuda que prestaba; esta condición no fue aceptada por las autoridades turcas. Tras amplias negociaciones, el BERD tuvo que ser sustituido por el banco de desarrollo alemán Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). En última instancia, el BEI y el KfW se vieron obligados a cancelar sus proyectos porque las instituciones locales y los municipios no presentaron proyectos adecuados y suficientemente maduros. En consecuencia, el Mecanismo no abordó el ámbito prioritario «infraestructura municipal»<sup>22</sup>. Los fondos asignados a este ámbito prioritario se traspasaron al ámbito «educación» a finales de 2017.

---

<sup>22</sup> El Plan Regional para los Refugiados y de Resiliencia (3RP) 2018-2019, en respuesta a la crisis siria, mencionaba a este respecto que las inversiones en infraestructura y capacidad municipal seguían siendo de alta prioridad (p. 5).

Apoyo socioeconómico (acceso al mercado de trabajo, formación profesional e inclusión social)

La Comisión firmó contratos por un valor total de 215 millones de euros en virtud del ámbito prioritario «apoyo socioeconómico», la mayoría de ellos (el 68 %) en diciembre de 2017, al final del período de contratación. La firma de contratos en este ámbito se retrasó porque en principio no era una prioridad para las autoridades turcas y por los desacuerdos sobre los componentes de crédito incluidos en los proyectos. Sin embargo, dado el carácter cada vez más crónico de la crisis, la mayoría de las partes interesadas con las que se reunió el Tribunal opinaban que debía destinarse más financiación a este ámbito para desarrollar la resiliencia de los refugiados y aumentar su participación en la economía y la sociedad.

**El Mecanismo logró su objetivo de efectuar contratos por valor de 3 000 millones de euros en dos años**

25. La decisión de crear un «Mecanismo» fue reflejo de la necesidad de movilizar fondos adicionales. Una importante ventaja del Mecanismo fue que los Estados miembros acordaron<sup>23</sup> su contribución de 2 000 millones de euros en febrero de 2016, inmediatamente después de la creación del Mecanismo. Esto favoreció una utilización rápida de los fondos, sobre la base de un presupuesto previamente definido.

26. El marco jurídico y administrativo del Mecanismo también se estableció con una relativa rapidez. La Comisión y los Estados miembros de la UE acordaron el reglamento interno del Mecanismo durante la primera reunión del Comité Director, el 17 de febrero de 2016, lo que supuso que el mecanismo pasó a estar operativo menos de tres meses después de la cumbre UE-Turquía del 29 de noviembre de 2015. El anexo V recoge las principales fechas y acontecimientos relacionados con la creación y a la gobernanza del Mecanismo.

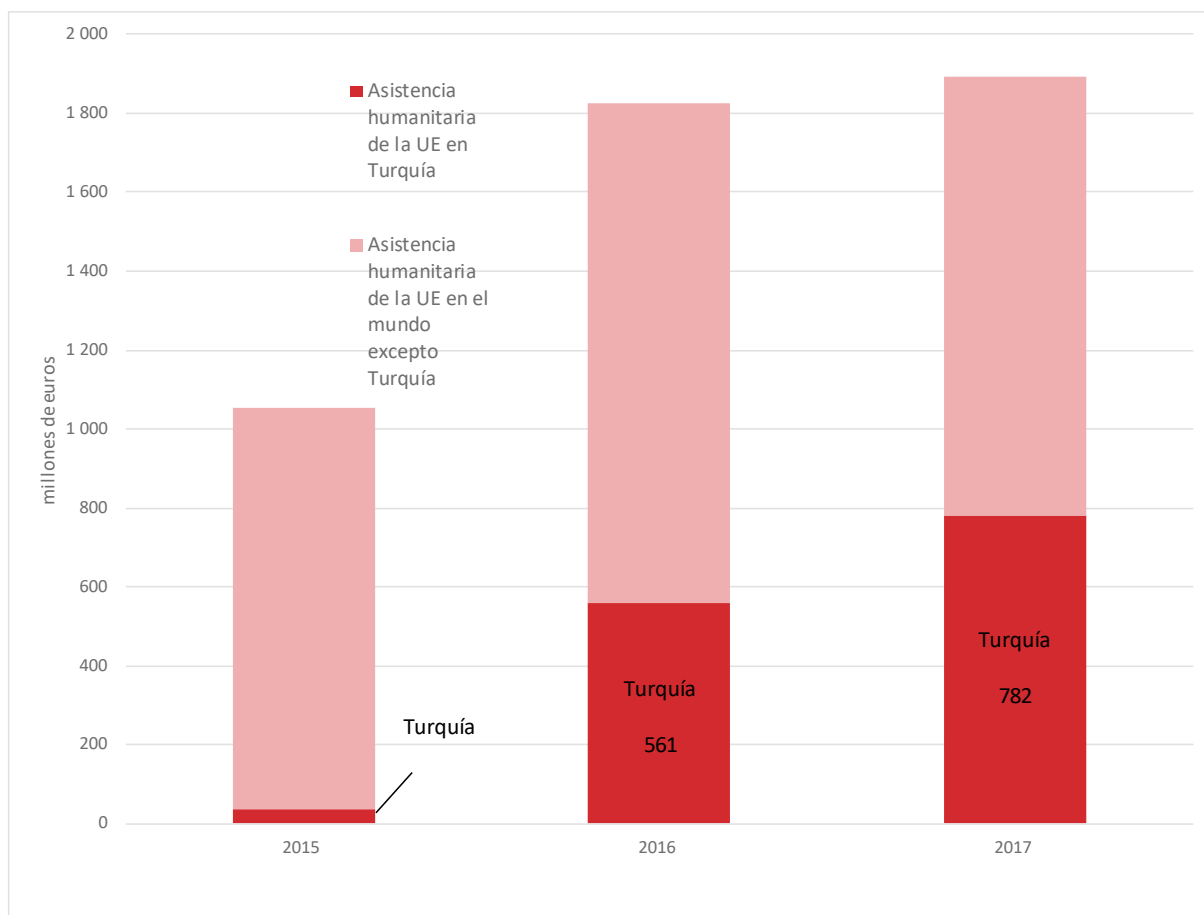
27. Los fondos del Mecanismos se desembolsaron por medio de una combinación de instrumentos existentes (véase el apartado 8) y de socios ejecutivos. Esto hizo posible que el Mecanismo absorbiera rápidamente el importante aumento de los fondos de la UE destinados a Turquía y que celebrara contratos por 3 000 millones de euros en dos años.

---

<sup>23</sup> El acuerdo se firmó el 3 de febrero de 2016, al comienzo del Mecanismo (véase <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/03/refugee-facility-for-turkey/>).

Como se muestra en la **ilustración 2**, el aumento de la financiación para asistencia humanitaria fue especialmente elevado.

**Ilustración 2 – Aumento de la asistencia humanitaria de la UE en Turquía en el período 2015-2017 (sobre la base de la asistencia humanitaria presupuestada de la UE para crisis provocadas por el hombre)**



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

28. Además de la rápida creación del Mecanismo y de la eficaz puesta en común de los fondos, la elección por la Comisión de los mecanismos de ejecución, tal y como se describe a continuación, fue un factor clave para que el Mecanismo lograra su objetivo de rápida prestación de la ayuda.

- a) La Comisión facilitó a las autoridades turcas tres subvenciones directas por un total de 660 millones de euros para proyectos de gran escala en el marco de la rama no humanitaria, sin convocatoria de propuestas. En Turquía, las subvenciones directas de la

UE se utilizan normalmente en proyectos de mucho menor tamaño, por un importe medio de un millón de euros.

- b) El 70 % del presupuesto de 3 000 millones de euros se canalizó a través de organismos de las Naciones Unidas y entidades financieras internacionales (véase el [anexo II](#)). Ello ayudó a aumentar la capacidad de absorción, ya que las organizaciones de este tipo normalmente cuentan con los medios para ejecutar grandes proyectos, como el proyecto polivalente de asistencia en efectivo, la ESSN, que se ejecutó como el principal vehículo de prestación de asistencia humanitaria, con 998 millones de euros de financiación (véase el [recuadro 1](#)).

29. Las características combinadas descritas en los [apartados 25 a 28](#) no siempre están disponibles para otros instrumentos de la UE u otros Fondos fiduciarios de la UE al margen del Mecanismo. Esto explica por qué los fondos del IAP canalizados en el marco del Mecanismo se contrataron hasta cinco veces más rápido que la ayuda del IAP en Turquía. Como se muestra en el [anexo VI](#), el ritmo de contratación del Mecanismo también fue más rápido que el de los Fondos fiduciarios de la UE.

**El Mecanismo contribuyó a mejorar la coordinación, pero no logró de manera sistemática la racionalización ni la complementariedad de la asistencia**

30. El Tribunal evaluó si el Mecanismo coordinó y racionalizó la asistencia facilitada mediante distintos instrumentos para reducir el riesgo de ineficiencias (por ejemplo, el solapamiento de proyectos) y si mejoró la complementariedad de la ayuda, con el fin de facilitar la transición desde la ayuda humanitaria a la ayuda no humanitaria.

31. El Tribunal constató que la Comisión coordinó la dirección estratégica del Mecanismo a través de una evaluación común de las necesidades, una estructura de gobernanza —el Comité Director— y un marco de resultados que comprendía la ayuda humanitaria y la ayuda no humanitaria. Esto permitió la coordinación y el intercambio de información entre los dos principales departamentos competentes de la Comisión (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas) y el Fondo Madad.



32. Sin embargo, la Comisión no estableció líneas claras de demarcación entre los instrumentos y los socios ejecutivos. En algunos casos, el Tribunal comprobó que los instrumentos de financiación utilizados por el Mecanismo prestaban apoyo a actividades muy parecidas en los sectores de la sanidad y la educación. Esto supuso la utilización de estructuras de gestión paralelas para la financiación de actividades similares, y exigió un exhaustivo esfuerzo de coordinación por parte de la Comisión y de los socios para mitigar el riesgo de solapamientos, lo cual no es conforme con el objetivo del Mecanismo de racionalizar la asistencia de la UE. El **recuadro 3** presenta ejemplos de cómo el Mecanismo financió actividades similares en el marco de distintos instrumentos.

**Recuadro 3 – Ejemplos de actividades similares financiadas en el marco de distintos instrumentos**

Educación

En el ámbito de la educación, los socios ejecutivos recibieron financiación canalizada a través de tres instrumentos en virtud del Mecanismo y también a través de financiación del IAP (al margen del Mecanismo) y de contribuciones bilaterales de los Estados miembros de la UE. El principal proyecto en materia de educación (las Transferencias condicionales de efectivo para la educación, CCTE) de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas se centra en la educación formal. Sin embargo, el Fondo Madad y el IAP también apoyaron actividades de educación formal y no formal en el Mecanismo y fuera de este<sup>24</sup>. Esto dio lugar a que tres consejos de selección de proyectos diferentes, de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, el IAP y el Fondo Madad, trabajaran simultáneamente en la aprobación de proyectos similares. Además, otros donantes de Turquía también prestaron apoyo al sector educativo, lo que complicó la coordinación. El **anexo VII** muestra la complejidad de las actividades de educación financiadas a través del Mecanismo y al margen de este.

<sup>24</sup> La Comisión entiende la educación formal en el Plan de ejecución humanitaria de 2017 para Turquía como un sistema educativo con estructuras jerárquicas y una progresión cronológica a través de niveles o grados con principio y fin fijos. La educación formal normalmente tiene lugar en una institución e implica algún tipo de evaluación que lleva a la obtención de un certificado o cualificación. Por otra parte, la educación no formal tiene que ver con un enfoque flexible respecto de la educación que utiliza modos alternativos de realización al margen del sistema formal.

### Protección

- Un proyecto presentado para su financiación en virtud del ámbito prioritario de ayuda humanitaria en junio de 2016, por un valor de cuarenta millones de euros, fue suspendido y más tarde rechazado porque las actividades propuestas ya iban a ser cubiertas con arreglo a un contrato firmado con otro socio en el marco del Fondo Madad. Dicho contrato se firmó el 31 de marzo de 2017, nueve meses después de la propuesta inicial presentada a la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.
- Las actividades destinadas a los espacios seguros para mujeres y niñas fueron ejecutadas simultáneamente por el mismo socio ejecutivo con cargo a dos fuentes diferentes de financiación de la UE: en el marco del Mecanismo a través de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y fuera del Mecanismo, como subcontratista de un proyecto de cuarenta millones de euros en virtud del IAP. En la práctica, esto supuso que la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y la Delegación de la UE gestionaran y supervisaran las mismas actividades de modo paralelo, aunque en distintas zonas geográficas. Además, en este caso particular, las actividades financieras al margen del Mecanismo no se incluyeron en el marco de resultados de este, aunque fueran muy parecidas en cuanto a su naturaleza y cronología.

33. Como ya se ha mencionado, la canalización de la ayuda a través de distintos instrumentos permitió que la Comisión acelerara la financiación del Mecanismo (véase el **apartado 27**). Por otra parte, añadió complejidad a la gestión, ejecución y supervisión del Mecanismo en su conjunto. De hecho, estos instrumentos cuentan con mandatos y marcos jurídicos diferentes, distintos mecanismos de ejecución, distintos requisitos en cuanto a elaboración de informes y seguimiento, y son gestionados por distintos departamentos. Además, los fondos de la UE gastados en Turquía al margen del Mecanismo también prestaron ayuda a algunos de los mismos ámbitos prioritarios que este<sup>25</sup>. Algunas de las partes interesadas entrevistadas por el Tribunal durante su visita a Turquía confirmaron que

---

<sup>25</sup> Los proyectos de la UE que representan más de 200 millones de euros fueron ejecutados al margen del Mecanismo al mismo tiempo que la ayuda prestada a los refugiados en Turquía a través del Mecanismo.

esta situación era confusa, sobre todo en cuanto al papel que se esperaba que desempeñara cada instrumento.

34. El objetivo declarado del Mecanismo de garantizar la complementariedad de la asistencia incluye el vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda no humanitaria. Aunque el Tribunal halló algunos buenos ejemplos en el sector sanitario, en los que la Comisión garantizó que la ayuda humanitaria diera paso a una ayuda al desarrollo más duradera, el Tribunal comprobó que esta complementariedad no se logró sistemáticamente. Por ejemplo, la Comisión no elaboró planes de ejecución conjuntos entre las direcciones generales Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y los Estados miembros de la UE<sup>26</sup>, aunque tales planes podrían haber aumentado el nivel global de coherencia y racionalización de la asistencia de la UE. El Tribunal considera que los planes de ejecución conjunta constituye una buena práctica, que la Comisión ya utilizó al diseñar los marcos conjuntos de desarrollo humanitario para Jordania y Líbano con el objetivo de desarrollar una respuesta exhaustiva y conjunta<sup>27</sup>.

35. En siete de los diez proyectos humanitarios fiscalizados por el Tribunal este no halló prueba alguna de una transición o estrategia de salida acordada, por la que los proyectos humanitarios, que se supone que cubren necesidades de emergencia, pudieran ser asumidos por la rama no humanitaria del Mecanismo, o por Turquía, si estas necesidades persistieran a medio o a largo plazo. En varios casos, los proyectos fiscalizados fueron objeto de acciones de seguimiento, todavía con arreglo a la financiación humanitaria y con un período de ejecución posterior a 2018. El plazo indicativo fijado por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas para la transición de la ayuda humanitaria era al final de

---

<sup>26</sup> Las contribuciones bilaterales directas de los Estados miembros de la UE, en particular de Alemania, con más de 175 millones de euros en el ejercicio 2017, tenían como objeto financiar actividades y socios similares a los del Mecanismo (véase el **anexo VII** en el sector de la educación).

<sup>27</sup> El objeto del marco conjunto de desarrollo humanitario en respuesta a la crisis siria para Jordania es abordar las prioridades humanitarias, a medio plazo y de desarrollo, integrando y ajustando mejor de este modo las respuestas planificadas de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, el Fondo Madad y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

2018<sup>28</sup>, pero este plazo se ha prorrogado. El **recuadro 4** recoge ejemplos de estrategias de transición buenas y deficientes, extraídos de la muestra de proyectos fiscalizados.

**Recuadro 4 – Ejemplos de estrategias de transición buenas y deficientes para los proyectos**

El proyecto 4, «Apoyo a servicios sanitarios adaptados y culturalmente sensibles para los refugiados sirios», muestra cómo la Comisión utilizó el Mecanismo para promover sinergias entre la financiación de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y el IAP, a fin de garantizar una transición fluida de la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo.

Tras un contrato inicial por valor de dos millones de euros, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas facilitó diez millones de euros para formar a personal médico sirio (médicos y enfermeros) para que pudieran trabajar en el sistema sanitario turco desde marzo de 2017 hasta marzo de 2018. Con posterioridad a esta fecha, las actividades de formación continuaron gracias a una financiación adicional de 11,5 millones de euros obtenida a través del Fondo Madad. Una vez recibida la formación, este personal fue asignado a un centro de salud para migrantes. Sus salarios fueron abonados por el Ministerio de Sanidad con la financiación recibida de la subvención directa de 300 millones de euros en virtud de la medida especial del IAP.

El proyecto 1, la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN, véase el **recuadro 1**), fue concebido en 2016 a partir de las capacidades nacionales existentes con el objetivo de garantizar su sostenibilidad, mediante la integración de los refugiados que reciben apoyo de la ESSN en los regímenes nacionales de protección social.

---

<sup>28</sup> El marco de gestión en Turquía de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas establece que el objetivo es realizar la transición desde unos servicios adaptados a los refugiados hacia un sistema [del Gobierno de Turquía], hacia servicios de otros agentes nacionales o hacia otros instrumentos de desarrollo, cuando se desarrolle esta capacidad. Se espera que la transición esté cerca de finalizar antes del 31 de diciembre de 2018, con la posible excepción de algunos servicios especializados.

Las orientaciones de la Comisión sobre las transferencias de efectivo<sup>29</sup> establecen que la asistencia en efectivo, especialmente en una crisis prolongada, debería facilitarse con la intención de que la labor de desarrollo a largo plazo o las intervenciones gubernamentales tomen el control lo antes posible.

En el momento de la fiscalización no se había implantado una estrategia de salida clara que estableciera quién asumiría la responsabilidad de la ESSN una vez finalizada la financiación de la UE, y seguían manteniéndose debates al respecto. Aunque se integró en el sistema nacional de protección, la ESSN todavía dependía en su totalidad de la financiación de la UE.

La prórroga de este proyecto en 2018 dio más tiempo a la Comisión para negociar una estrategia de salida. No obstante, un traspaso satisfactorio depende en última instancia de la voluntad de las autoridades turcas para asumir el proyecto y asignar recursos suficientes a su financiación.

***En un contexto difícil, los proyectos humanitarios ayudaron a que los refugiados satisficieran sus necesidades básicas, pero no siempre se logró el uso óptimo de los recursos esperado***

36. El Tribunal evaluó la eficiencia y la eficacia<sup>30</sup> de la asistencia humanitaria prestada en virtud del Mecanismo y tuvo en cuenta, en particular:

- a) si la Comisión garantizó que los costes de los proyectos financiados fueran razonables en relación con los resultados previstos, y si los proyectos se ejecutaron puntualmente;
- b) si la Comisión realizó un seguimiento global del gasto del Mecanismo y elaboró suficiente información pertinente sobre los resultados conseguidos;

---

<sup>29</sup> Orientaciones a los socios que reciben financiación de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas para facilitar transferencias de efectivo de media y gran escala en el marco del Plan de ejecución humanitaria de 2017.

<sup>30</sup> El Tribunal considera «eficiencia» como la mejor relación entre los recursos empleados y las realizaciones o resultados logrados, y «eficacia» como el grado en que se han conseguido los objetivos.

- c) si los proyectos humanitarios lograron las realizaciones previstas (esto es, lo que se produjo o consiguió) y los efectos esperados (esto es, los cambios derivados de las realizaciones).

37. El Tribunal examinó diez proyectos humanitarios, ejecutados con arreglo a gestión indirecta (organismos de las Naciones Unidas) o directa (OING) (véase el **anexo III A**). A pesar de los retrasos en la ejecución, nueve proyectos en curso<sup>31</sup> estaban lo suficientemente avanzados como para que el Tribunal informara sobre las realizaciones logradas y los efectos conseguidos en el momento de la fiscalización.

### **Hay potencial para aumentar la eficiencia de los proyectos**

#### La evaluación de la moderación de los costes por parte de la Comisión presenta insuficiencias

38. En los Planes de ejecución humanitaria de 2016 y 2017 para Turquía, la Comisión afirmó que las acciones que recibían ayudas debían hacer especial hincapié en la eficiencia y eficacia de los costes. Al revisar las propuestas de los proyectos, el Tribunal comprobó que la Comisión no evaluó de modo coherente y exhaustivo la moderación de los gastos presupuestados. En particular:

- a) la proporción de los gastos administrativos con respecto a los gastos operativos no se evaluó adecuadamente en cinco de los diez proyectos;
- b) en cuatro de los diez proyectos no se calculó el coste por cada beneficiario. Cuando se calculó el coste por beneficiario, no siempre dio lugar a una evaluación de la moderación del coeficiente obtenido.

39. El Tribunal reconoce que los distintos entornos en los que trabaja la Comisión al brindar ayuda humanitaria pueden dificultar el uso de valores de referencia cuantitativos o de costes estándar. No obstante, considera que estas herramientas sí podrían utilizarse, especialmente

---

<sup>31</sup> En el proyecto 3, las CCTE, los resultados preliminares del proyecto que efectuaba un seguimiento de la asistencia y la matriculación en las escuelas aún no estaban disponibles en el momento de la fiscalización, lo que impidió que el Tribunal evaluara los efectos del proyecto.

en proyectos consecutivos ejecutados por los mismos socios. En los cinco proyectos fiscalizados en esta situación, la Comisión no llevó a cabo una comparación exhaustiva entre los proyectos. El **recuadro 5** recoge ejemplos de la evaluación insuficiente de la moderación de los costes por parte de la Comisión.

**Recuadro 5 - Ejemplos de evaluación insuficiente de la moderación de los costes**

La Comisión no analizó ni mencionó la moderación de los costes en el **proyecto 4**. En el **proyecto 10**, la Comisión consideró aceptable la parte de gastos administrativos con respecto a los gastos operativos. Sin embargo, no documentó el análisis subyacente que justificaba la evaluación realizada.

El **proyecto 5** fue un proyecto de seguimiento a partir de dos subvenciones anteriores ejecutadas por la misma OING. Su finalidad era en un principio prestar varios servicios sanitarios en Turquía, como servicios de salud para salvar vidas, rehabilitación física, salud mental, violencia de género y protección. La Comisión calculó que el coste por beneficiario era de 19,50 euros, frente a los 10,88 euros y los 105,11 euros de las dos subvenciones anteriores. Aunque algunas de las actividades no eran idénticas, el análisis no se documentó suficientemente para identificar los motivos de esta diferencia, o determinar si era o no razonable.

40. En los proyectos humanitarios ejecutados por socios de las Naciones Unidas, la Comisión no disponía de una visión general completa de los costes asociados a la subcontratación de socios ejecutivos (locales). Sin esta visión general, la Comisión no podía evaluar exhaustivamente la moderación de los costes.

**El coeficiente de eficiencia de la ESSN es elevado, pero podría serlo más**

41. La asistencia en efectivo permite evaluar mejor la rentabilidad, ya que es más fácil establecer el nivel de ayuda que llega a los beneficiarios finales. La rentabilidad del proyecto se mide comparando el importe que reciben directamente los beneficiarios con otros costes de la medida («coeficiente de eficiencia»).

42. En la ESSN (véase el **recuadro 1**), la Comisión había establecido en 2016 un objetivo inicial para el coeficiente de eficiencia de 85/15<sup>32</sup>. Este objetivo aumentó hasta 87,5/12,5 en

---

<sup>32</sup> El coeficiente de eficiencia real conseguido no se conocía el momento de la fiscalización.

2018. El Tribunal realizó una evaluación comparativa de este coeficiente con otros proyectos de necesidades básicas financiados por la Comisión en la región y constató que, estos proyectos presentaban un coeficiente de eficiencia medio de 79/21<sup>33</sup>.

43. Por otra parte, el Tribunal observó que el coeficiente de eficiencia calculado para la ESSN no incluye todos los costes directamente asociados con el proyecto y, en particular, los gastos incurridos por el Ministerio turco de Familia y Política Social (MoFSP), que presta apoyo a la ejecución del proyecto a través de las Fundaciones de asistencia social y solidaridad. Estas Fundaciones reciben solicitudes de adhesión a la ESSN por parte de los refugiados, evalúan su admisibilidad y visitan los hogares, actuando a través de alrededor de mil oficinas en Turquía.

44. El Tribunal también estableció las siguientes posibles mejoras de la eficiencia para la ESSN.

- a) Este proyecto está ejecutado por un organismo de las Naciones Unidas que puede solicitar hasta el 7 % del total de los gastos directos del proyecto para compensar los gastos indirectos incurridos, como los gastos de gestión y administración realizados en las sedes. El Tribunal consideró que este porcentaje, aunque era conforme con el Acuerdo Marco Financiero y Administrativo<sup>34</sup> firmado entre la Comisión y las Naciones Unidas, normalmente se aplica a proyectos con un presupuesto mucho menor. Debido a la gran escala de este proyecto<sup>35</sup>, los gastos indirectos presupuestados para las dos fases ascendieron a 64 millones de euros<sup>36</sup>. A pesar de la magnitud de este importe, no

---

<sup>33</sup> La muestra incluyó coeficientes de eficiencia reales y presupuestados.

<sup>34</sup> Artículo 19, apartado 4, de las condiciones generales del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo.

<sup>35</sup> Los proyectos financiados por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas tienen un presupuesto medio de nueve millones de euros en virtud del Mecanismo y de dos millones de euros en todo el mundo.

<sup>36</sup> El porcentaje de costes indirectos fue del 7 % en la primera fase de la ESSN y del 6,5 % en la segunda fase.



se facilitó prueba alguna que demostrara la moderación del gasto ni que este se hubiera mantenido en el mínimo absoluto<sup>37</sup>. En vez de ello, se fijó en el límite superior.

- b) La financiación de la ESSN se transfiere del socio ejecutivo de las Naciones Unidas al banco a través de un socio ejecutivo local. Para la transferencia de los fondos, el socio ejecutivo local recibe una «tasa de transferencia de efectivo», que asciende a 8,9 millones de euros (calculada sobre la base del 1 % del total de transferencias que se realizan). Teniendo en cuenta que los fondos se podrían transferir directamente al banco sin canalizarlos a través del socio ejecutivo local, la Comisión no demostró de manera suficiente la necesidad de esta tasa. Además, este tipo de tasas no se cobraron en el segundo proyecto de asistencia en efectivo de la muestra del Tribunal (proyecto 3, CCTE). Asimismo, el socio ejecutivo local cobra un 7 % adicional a tanto alzado para los costes indirectos.
- c) El nivel de prefinanciación abonado no es adecuado. De conformidad con el marco jurídico por el que se rige la asociación entre la UE y las Naciones Unidas, la Comisión debe pagar una prefinanciación del 80 % del importe contratado total antes de que comiencen los proyectos. El Tribunal consideró que este nivel de financiación no se ajusta a los patrones de gasto específicos de los dos proyectos de asistencia en efectivo fiscalizados (la ESSN y las CCTE). Por ejemplo, en virtud de la ESSN, se abonaron por adelantado al socio ejecutivo 278 millones de euros para la primera fase y 520 millones de euros para la segunda. Sin embargo, los fondos se iban a desembolsar con carácter lineal a lo largo de dieciséis y trece meses, respectivamente. En la segunda fase de las CCTE, la Comisión pagó cuarenta millones de euros por adelantado en diciembre de 2017, mientras que la primera ronda de pagos está prevista para finales de septiembre de 2018. Los socios ejecutivos se quedan con los posibles intereses generados por los pagos anticipados, que no se reinvierten en la ESSN ni en las CCTE.

---

<sup>37</sup> Este fue un requisito con arreglo al anexo técnico del Plan de ejecución humanitaria de 2016, que establecía que la ESSN incluiría como mínimo, las siguientes características distintivas: los gastos generales deberían mantenerse en el mínimo absoluto y se justificarían debidamente.

### Los retrasos en la ejecución restaron eficiencia a la mayoría de los proyectos fiscalizados

45. La puntualidad es un aspecto importante de la eficiencia. También puede afectar a la rentabilidad, porque cuando se retrasa un proyecto es necesario seguir pagando gastos administrativos, como alquileres y salarios, lo que podría dar lugar a que se reduzcan los fondos disponibles para los beneficiarios finales. Nueve de los diez proyectos fiscalizados sufrieron retrasos y tuvieron que prorrogarse, en una media de un 60 %<sup>38</sup>. En un caso el presupuesto inicial se revisó al alza y en tres casos el presupuesto se redujo porque no fue posible ejecutar alguna de las actividades previstas (véase el [anexo III A](#)).

46. El Tribunal observó varios motivos para estos retrasos: En cinco casos, los retrasos se produjeron sobre todo por restricciones técnicas y administrativas asociadas a los proyectos, como la falta de disponibilidad del equipo técnico necesario o de personal con experiencia para ejecutar los proyectos. En un caso, la Comisión concedió una prórroga para lograr un mejor traspaso de las actividades al sistema nacional. En tres casos, las restricciones vinculadas al marco jurídico y reglamentario impuesto por las autoridades turcas a las ONG impidió la ejecución oportuna de los proyectos<sup>39</sup>. En consecuencia, los proyectos de la UE ejecutados por OING, que habían estado trabajando en Turquía hasta la fecha, sufrieron importantes retrasos o reducciones del ámbito de sus actividades. En su caso, la Comisión facilitó una respuesta flexible concediendo prórrogas de los contratos y, a veces, revisando los objetivos fijados en un principio.

47. La Comisión también tuvo dificultades para obtener la aprobación de las autoridades turcas para la participación de las OING en la fase de financiación. Por ejemplo, el Ministerio turco de Familia y Política Social no acordó autorizar a las OING para que llevaran a cabo determinadas actividades de protección, en particular, la gestión de casos y las visitas a los

---

<sup>38</sup> Por término medio, los proyectos se planificaron en un principio para doce meses y se prorrogaron siete meses.

<sup>39</sup> Numerosas ONG han sido clausuradas mediante decretos gubernamentales o han visto sus actividades restringidas significativamente mediante una aplicación mucho más estricta de los requisitos jurídicos vigentes o por la imposición de otros nuevos. Por ejemplo, algunas OING tuvieron problemas para renovar su inscripción, abrir cuentas bancarias y obtener permisos de trabajo o el permiso de cooperación, recientemente introducido, para que una OING pueda trabajar con socios ejecutivos locales.

hogares. La Comisión tuvo que cancelar cuatro proyectos, con un presupuesto total de catorce millones de euros, aunque se consideraban pertinentes para obtener financiación y responder a la necesidad acuciante de protección de la población refugiada. El **recuadro 6** recoge ejemplos de retrasos y dificultades que sufrieron los proyectos.

#### **Recuadro 6 – Ejemplos de retrasos y dificultades que sufrieron los proyectos**

##### **Proyecto 2 – Protección y soluciones duraderas para los refugiados y solicitantes de asilo en Turquía**

Una actividad clave con arreglo al proyecto 2 era ayudar a la Dirección General turca de Gestión de la Migración (DGMM) con la verificación, actualización y corrección de los datos de inscripción de 2,7 millones de refugiados sirios. Este proyecto fue ejecutado por un organismo de las Naciones Unidas. El comienzo del ejercicio de verificación se retrasó siete meses. Los principales motivos del retraso fueron las consecuencias de la intentona golpista de julio de 2016, que dio lugar a cambios internos en las instituciones gubernamentales tras la suspensión de altos funcionarios de la DGMM y otras restricciones en materia de seguridad. Además, el calendario fijado en la fase de concepción del proyecto había sido excesivamente ambicioso, teniendo en cuenta las restricciones técnicas, administrativas y de capacidad que existían sobre el terreno. Por ejemplo, el proyecto adoleció en un principio de falta de personal con experiencia en los centros de verificación, de problemas con el rendimiento de la base de datos de la DGMM y de problemas con la conexión a internet.

Estas dificultades dieron lugar a dos modificaciones del contrato que añadían una prórroga de doce meses y un incremento del presupuesto de ocho millones de euros.

##### **Proyecto 8 - Mitigación de los riesgos de las principales cuestiones relativas a la protección de la población refugiada**

El proyecto fiscalizado tiene por objeto mejorar la protección de los refugiados vulnerables mediante la gestión de casos, la ayuda individual a la protección y la prestación de información y asistencia jurídica. Se puso en marcha en 2017 y constituye la continuación de un proyecto anterior ya financiado por la Comisión y ejecutado por la misma OING desde 2015. Desde el principio, los socios ejecutivos tuvieron dificultades para obtener de las autoridades las autorizaciones para operar en las ubicaciones previstas inicialmente (Gaziantep, Ankara y Sanliurfa) y para obtener los permisos de cooperación necesarios para trabajar con las ONG locales. En consecuencia, el proyecto se amplió de trece hasta veintidós meses, sus actividades se reestructuraron y su presupuesto se redujo en un 20 %, ya que el socio ejecutivo no pudo operar en Ankara.

#### Proyecto 10 - Apoyo a las mujeres y niñas refugiadas más vulnerables

El objetivo del proyecto era ofrecer un mejor acceso a espacios seguros y servicios especializados para mujeres y niñas mediante la creación y puesta en marcha de centros específicos. Un socio ejecutivo local encargado de seis de los veinte centros financiados por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas fue clausurado por una orden ejecutiva del Gobierno. El organismo de las Naciones Unidas, como principal socio ejecutivo, solicitó a la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas que suspendiera parcialmente las actividades del proyecto durante cinco meses, con el objetivo de traspasar dichas actividades a otros socios locales.

#### **El seguimiento de los proyectos de asistencia en efectivo y la medición de los resultados presentaron deficiencias**

48. El seguimiento consiste en el análisis periódico del gasto, las actividades y los resultados, lo que permite disponer de datos actualizados para determinar si los proyectos avanzan según lo previsto. El Tribunal evaluó el seguimiento del Mecanismo ejercido por la Comisión en dos niveles. En primer lugar, el Tribunal examinó si el seguimiento de los proyectos humanitarios era exhaustivo y oportuno. En segundo lugar, el Tribunal estudió si el marco de resultados del Mecanismo, una herramienta específica diseñada por la Comisión para mostrar datos agregados sobre los resultados logrados por el Mecanismo, ofrecía información relevante y cuantificable sobre el rendimiento.

49. La Comisión puso en marcha un marco adecuado para el seguimiento de los proyectos humanitarios. Visitó todos los proyectos fiscalizados, al menos una vez, de acuerdo con sus propias directrices. El seguimiento de los proyectos permitió al personal de la Comisión sobre el terreno y en las sedes supervisar las operaciones de los proyectos de manera continua.

#### Falta de acceso a datos primarios para los programas de asistencia en efectivo

50. Sin embargo, el Tribunal comprobó la limitación en el seguimiento de dos proyectos de asistencia en efectivo porque la Comisión y sus socios ejecutivos de las Naciones Unidas no tuvieron acceso a los datos originales de los beneficiarios (lista de beneficiarios admisibles con sus nombres, números de identificación y direcciones). El Ministerio turco de Familia y Política Social guarda estos datos, pero se negó a compartirlos con las Naciones Unidas y la

Comisión, citando la legislación turca de protección de datos. En su lugar, el socio ejecutivo de las Naciones Unidas recibió información anonimizada, en la que el nombre y el número de identificación de cada beneficiario habían sido sustituidos por un número único generado por el socio ejecutivo local.

51. De hecho, una de las funciones clave de los socios de las Naciones Unidas que ejecutan proyectos humanitarios en nombre de la Comisión es encargarse de la supervisión del proceso de pago y del seguimiento de la ejecución de los proyectos. Esta falta de acceso a los datos primarios guardados por el Ministerio turco de Familia y Política Social limitó la capacidad de los socios de las Naciones Unidas —y, por ende, la de la Comisión— para llevar a cabo sus funciones de seguimiento y supervisión de manera eficiente y eficaz.

52. Los socios ejecutivos de las Naciones Unidas se vieron obligados a adaptar su marco de control interno a la falta de acceso a datos primarios clave. Pusieron en marcha controles triangulares adicionales para justificar los datos anonimizados recibidos y conciliarlos con los datos de pagos anonimizados recibidos del banco. A pesar de estos controles adicionales, los socios ejecutivos de las Naciones Unidas no pudieron realizar un seguimiento de los beneficiarios desde la inscripción hasta el pago. El Tribunal considera que esto constituye una insuficiencia significativa en el seguimiento de los programas de asistencia en efectivo.

53. Como parte de sus procedimientos de fiscalización y de conformidad con sus derechos de auditoría, el Tribunal solicitó al Ministerio turco de Familia y Política Social acceso a los datos primarios de la ESSN y las CCTE. Este acceso fue denegado y el Tribunal solo pudo acceder a los datos anonimizados guardados por los socios ejecutivos de las Naciones Unidas, por lo que no pudo establecer la pista de auditoría completa, desde la inscripción de los refugiados admisibles hasta los pagos realizados en virtud de estos dos proyectos. El **anexo VIII** muestra las limitaciones en el acceso a los datos para las distintas partes interesadas implicadas.

### Insuficiencias en el marco de resultados del Mecanismo

54. En lo que respecta al marco de resultados del Mecanismo, el Tribunal identificó las siguientes insuficiencias:

- a) Todavía no se habían determinado valores de referencia ni metas para los indicadores de alto nivel del Mecanismo, que permitieran medir objetivamente los avances logrados. Además, no se incluían hitos intermedios para efectuar el seguimiento de los progresos a medio plazo;
- b) La contribución real del Mecanismo a los indicadores agregados de alto nivel<sup>40</sup> será difícil de establecer de modo aislado, debido principalmente a que otros fondos de la UE al margen del Mecanismo, el Gobierno turco, algunos Estados miembros de la UE y otros donantes prestan apoyo a los mismos objetivos (véase el ejemplo del proyecto 10 en el **recuadro 3**);
- c) El marco de resultados no ofrece una síntesis completa del rendimiento de la ayuda de la UE para los refugiados en Turquía, porque no incluye la asistencia de la UE prestada al margen del Mecanismo;
- d) Debido a desacuerdos con el Gobierno turco, no había indicadores agregados que midieran los avances con respecto a la violencia sexual y de género, al abandono escolar o a la protección de los menores. Sin embargo, estos aspectos eran parte importante de algunos proyectos humanitarios. Además, algunos objetivos e indicadores específicos se referían únicamente a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y no incluían a los refugiados de otras nacionalidades;
- e) El marco de resultados del Mecanismo todavía no recoge una imagen actualizada de los logros conseguidos. En mayo de 2018, el informe de seguimiento disponible más reciente recogía indicadores de realización (por ejemplo, el número de consultas de atención primaria) para el período comprendido entre enero y julio de 2017. No

---

<sup>40</sup> Como, por ejemplo, «Porcentaje de refugiados en edad escolar que reciben educación» o «Índice de principales enfermedades transmisibles entre refugiados y comunidades de acogida».

informaba de los efectos (por ejemplo, la proporción de refugiados que tiene acceso a servicios sanitarios);

- f) El marco de resultados del Mecanismo no estaba a disposición del público.

**Los proyectos fiscalizados tuvieron efectos positivos para los refugiados, pero la mitad de ellos todavía no han producido los efectos esperados**

55. El Tribunal basó su evaluación de la eficacia de los proyectos humanitarios fiscalizados en un análisis de los indicadores de seguimiento, en los informes de situación de los socios ejecutivos, en los informes de las visitas de seguimiento realizadas por el personal sobre el terreno de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, en visitas sobre el terreno<sup>41</sup> y entrevistas a la Comisión, a las autoridades turcas y a los socios ejecutivos de los proyectos y a los beneficiarios. Las conclusiones del Tribunal se resumen en el **anexo III B**.

56. Los procedimientos de selección de la Comisión garantizaron que los proyectos fueran pertinentes para las necesidades de los refugiados (véase el **apartado 21**). En consecuencia, todos los proyectos fiscalizados ayudaron a los refugiados a satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento, alimentación, sanidad, educación y protección. Seis de los diez proyectos lograron todas sus realizaciones previstas o la mayoría de ellas. Sin embargo, la mitad de los proyectos fiscalizados no han logrado todavía sus efectos esperados, tal y como se fijaron en el momento en que fueron aprobados para obtener financiación<sup>42</sup>.

57. Los dos proyectos de asistencia en efectivo que representan el 83 % de nuestra muestra lograron brindar ayuda en efectivo a un número de beneficiarios superior al previsto en un principio. Sobre la base de los datos facilitados por los socios ejecutivos de las Naciones Unidas, la ESSN llegó a 1,2 millones de beneficiarios en marzo de 2018, en comparación con el objetivo inicial de un millón de refugiados y, para marzo de 2018, más de 330 000 alumnos

---

<sup>41</sup> El Tribunal visitó todos los proyectos incluidos en su muestra, excepto los proyectos 5 y 7.

<sup>42</sup> Más concretamente, dos proyectos tuvieron plena eficacia (proyectos 4 y 10), dos fueron en su mayor parte eficaces (proyectos 1 y 6) y cinco proyectos todavía no habían conseguido los efectos previstos en un principio (2, 5, 7, 8 y 9).

habían recibido al menos un pago de las CCTE desde que se puso en marcha el proyecto, en comparación con el objetivo inicial de 230 000 niños<sup>43</sup>.

58. Los resultados preliminares de la ESSN comunicados en mayo de 2018 indican que el proyecto contribuyó de manera positiva a lograr que los refugiados satisficieran sus necesidades básicas. Por ejemplo, uno de los indicadores clave para la ESSN es el Índice de Estrategias de Supervivencia. Su objetivo es medir el uso de comportamientos de supervivencia negativos<sup>44</sup> por parte de los refugiados para satisfacer sus necesidades básicas. Los resultados preliminares logrados en la ESSN muestran que se ha conseguido el objetivo de un descenso del 30 % en el Índice de Estrategias de Supervivencia<sup>45</sup>.

59. El impacto de la ESSN en la mejora del nivel de vida de los refugiados depende de la orientación de la ayuda (quién puede optar a ella) y de la cantidad de efectivo transferida. La orientación se basó en criterios demográficos básicos<sup>46</sup> para destinar la asistencia a los refugiados más vulnerables. El uso de estos criterios se justificó por la necesidad de una rápida ejecución, ya que son más fáciles de comprobar que los criterios socioeconómicos, como la renta de los hogares.

60. Por otra parte, el uso de criterios demográficos es menos preciso y puede dar lugar a que los refugiados queden erróneamente incluidos o excluidos del proyecto. Esto se mide en términos de errores en la exclusión (familias vulnerables consideradas no admisibles) y de errores en la inclusión (familias no admisibles que cumplen los criterios demográficos, pero

---

<sup>43</sup> El socio ejecutivo para las CCTE comunicó que alrededor del 81 % de los beneficiarios de las CCTE también estaban inscritos en la ESSN, lo que demuestra la sólida complementariedad entre los dos proyectos.

<sup>44</sup> Los comportamientos de supervivencia negativos oscilan entre algunos que revisten alguna gravedad (como el racionamiento de alimentos) y otros muy graves (como el trabajo infantil).

<sup>45</sup> Informe provisional de la ESSN de 31 de mayo de 2018.

<sup>46</sup> Los hogares que cumplan los siguientes criterios pueden optar a la ayuda: 1. Mujeres adultas solteras, de entre 18 y 59 años, sin otras personas en la unidad familiar. 2. Familias monoparentales sin otros adultos en la unidad familiar y al menos un hijo menor de 18 años. 3. Personas de edad igual o superior a 60 años, sin otros adultos en la unidad familiar. 4. Familias con uno o más de sus miembros con discapacidad. 5. Familias con cuatro o más hijos. 6. Familias con al menos 1,5 personas dependientes por cada adulto capaz de trabajar.



no son pobres). En función de los últimos datos de seguimiento disponibles<sup>47</sup>, la ESSN logró sus objetivos previstos en términos de errores en la exclusión (4 % en comparación con un objetivo inicial inferior al 10 %), pero no en cuanto a los errores en la inclusión (18 % en comparación con un objetivo inicial del 5 %).

61. En relación con el importe de efectivo transferido, el objetivo principal del proyecto era cubrir plenamente las necesidades básicas de los refugiados más vulnerables. La financiación necesaria para cubrir estas necesidades básicas se calculó en un principio en 180 liras turcas<sup>48</sup> por persona y mes. Tras un debate con las autoridades turcas, el importe de efectivo transferido se fijó en 100 liras turcas<sup>49</sup>. Se aumentó hasta una media de 133 liras turcas en junio de 2017<sup>50</sup>, que se corresponden con el 74 % de la necesidad estimada en un principio. Pese al contexto de elevada inflación en Turquía, el valor no se ha actualizado desde junio de 2017. Esto disminuye continuamente el impacto del proyecto en los beneficiarios más vulnerables.

62. En el **recuadro 7** se recogen ejemplos de proyectos que han logrado la mayoría de los resultados previstos.

#### **Recuadro 7 – Resultados positivos de algunos proyectos**

##### Proyecto 4

Con la formación del personal médico sirio, el proyecto reforzó su capacidad para trabajar en el sistema sanitario turco en las quince provincias turcas que cuentan con mayor número de refugiados. Por tanto, el proyecto aumentó el acceso de los refugiados a la atención primaria en su propia lengua y tuvo como resultado más de 140 000 consultas.

<sup>47</sup> Ronda de seguimiento posterior a la distribución del socio ejecutivo de las Naciones Unidas.

<sup>48</sup> Alrededor de 50 euros a finales de 2016.

<sup>49</sup> Uno de los principales motivos fue que las autoridades turcas no querían prestar a los refugiados un nivel más elevado de ayuda que a los ciudadanos turcos, ya que ello podría alimentar tensiones.

<sup>50</sup> Esta cifra representaba alrededor de 33 euros en junio de 2017.

### Proyecto 10

El proyecto logró su objetivo de aumentar significativamente el porcentaje de mujeres y niñas refugiadas con acceso a espacios seguros para mujeres y niñas, en sus propias provincias y en su propia lengua. En total, 337 525 beneficiarias tuvieron acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y recibieron kits de higiene a través de veinte espacios seguros para mujeres y niñas financiados por la UE en 2017. Además, 194 719 beneficiarias tuvieron acceso a servicios sobre violencia sexual y de género y a kits de higiene. Se lograron ocho de las diez realizaciones previstas.

### Imagen 1 – Espacio seguro para mujeres y niñas en Gaziantep (proyecto 10)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

63. Con carácter menos positivo, el Tribunal observó que cuatro de los cinco proyectos fiscalizados que habían sido ejecutados por OING todavía no habían logrado sus realizaciones o efectos previstos. El difícil y cambiante entorno de trabajo para las ONG y las OING en Turquía dio lugar a la suspensión, la modificación o la cancelación de las actividades planificadas (véase el **apartado 46**) y a la revisión de los objetivos iniciales. Aunque la Comisión prestó apoyo flexible, en particular mediante la orientación y la prórroga de los plazos, las dificultades encontradas durante la ejecución tuvieron un impacto negativo directo en la consecución equilibrada y oportuna de los resultados (véase el **anexo III B)**).

## **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

64. El Tribunal observó que, en un contexto difícil, el Mecanismo para los refugiados en Turquía había movilizado rápidamente 3 000 millones de euros del presupuesto de la UE y de sus Estados miembros para ofrecer una rápida respuesta a la crisis de los refugiados. No obstante, no logró plenamente su objetivo de coordinar esta respuesta de manera eficaz. Los proyectos fiscalizados prestaron apoyo útil a los refugiados, la mayoría de ellos han completado sus realizaciones, pero la mitad todavía no ha producido los efectos esperados. Además, el Tribunal observó que existían posibilidades de aumentar la eficiencia de los proyectos de ayuda en efectivo. Por tanto, llega a la conclusión de que el Mecanismo podría haber sido más eficaz y que podría lograr un mejor uso de los fondos.

65. La Comisión estableció las necesidades prioritarias de los refugiados sobre la base de una exhaustiva evaluación de necesidades. Sin embargo, debido a los desacuerdos entre Turquía y la UE sobre el modo de abordar necesidades prioritarias en materia de infraestructura municipal y apoyo socioeconómico, estos ámbitos no recibieron cobertura suficiente. Por otra parte, no se justificó claramente la inclusión de la gestión de la migración como ámbito prioritario.

66. Fue difícil evaluar si los fondos gastados en cada ámbito prioritario eran proporcionales a la escala de las necesidades, porque el Comité Director no estableció asignaciones indicativas iniciales para cada ámbito. Si bien esto aumenta la flexibilidad, lastima la rendición de cuentas, ya que no se puede establecer una comparación entre el gasto previsto y el gasto real de cada ámbito prioritario (véanse los **apartados 18 a 24**).

### Recomendación 1 – Abordar mejor las necesidades de los refugiados en materia de infraestructura municipal y apoyo socioeconómico

En el segundo tramo del presupuesto del Mecanismo, la Comisión debería:

- a) asegurarse de que el Mecanismo contribuye en mayor medida a satisfacer las necesidades en los ámbitos prioritarios «infraestructura municipal» y «apoyo socioeconómico»;
- b) reconsiderar la necesidad de mantener la gestión de la migración como uno de los ámbitos prioritarios del Mecanismo;
- c) fijar una asignación indicativa de los fondos para cada ámbito prioritario antes de que comiencen a realizarse los gastos.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2019.

67. La Comisión y los Estados miembros establecieron rápidamente las disposiciones administrativas del Mecanismo. Además, la eficaz puesta en común de fondos y la elección por parte de la Comisión de los mecanismos de ejecución, con una combinación de instrumentos y socios para ejecutar grandes proyectos, permitió que el Mecanismo lograra su objetivo de efectuar contratos por valor de 3 000 millones de euros a finales de 2017 (véanse los **apartados 25 a 29**).

68. Aunque la Comisión coordinó la dirección estratégica del Mecanismo a través de una evaluación común de las necesidades, la gobernanza y un marco de resultados que comprendía la ayuda humanitaria y la ayuda no humanitaria, la ayuda podría haberse racionalizado mejor. El Mecanismo prestó apoyo al mismo tipo de actividades en el sector de la salud y la educación a través de distintos instrumentos, lo que complicó más la coordinación y dio lugar al uso paralelo de distintas estructuras de gestión para financiar proyectos similares. Además, los fondos de la UE gastados en Turquía fuera del marco del Mecanismo también prestaron ayuda a algunos de los mismos ámbitos prioritarios que este (véanse los **apartados 31 a 33**).

### **Recomendación 2 – Mejorar la racionalización y la complementariedad de la ayuda**

En el segundo tramo del presupuesto del Mecanismo, la Comisión debería desarrollar una estrategia conjunta con un claro reparto de tareas entre los distintos instrumentos y los Estados miembros de la UE, con el fin de aumentar la coherencia y la racionalización de la ayuda.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2019.

69. El objetivo declarado del Mecanismo de garantizar la complementariedad de la asistencia también afecta a los vínculos entre sus ramas humanitaria y no humanitaria. Aunque el Tribunal halló algunos buenos ejemplos en el sector sanitario, en los que la Comisión apoyó la transición desde la ayuda humanitaria a una ayuda al desarrollo más duradera, esta complementariedad no se logró sistemáticamente. En el momento de la fiscalización, la mayoría de los proyectos fiscalizados aún no contaba con condiciones para la transición de la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo (véanse los **apartados 34 a 35**).

### **Recomendación 3 – Aplicar una estrategia para la transición de la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo**

La Comisión debería desarrollar y aplicar una estrategia de transición, con el objetivo final de traspasar las actividades humanitarias y no humanitarias a las autoridades nacionales.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre del 2021.

70. El Tribunal también constató que se podía mejorar la eficiencia de los proyectos humanitarios financiados por el Mecanismo. En primer lugar, al revisar las propuestas de los proyectos, la Comisión no evaluó de modo coherente y exhaustivo la moderación de los gastos presupuestados. En segundo lugar, aunque eran conformes con el marco jurídico, los costes indirectos pagados a los socios que ejecutaban grandes proyectos de asistencia en efectivo eran elevados y no suficientemente justificados, y el nivel de pagos de anticipos no era acorde a los flujos de caja reales salientes de los proyectos (véanse los **apartados 38 a 44**).

#### **Recomendación 4 – Aumentar la eficiencia de los proyectos de asistencia en efectivo**

La Comisión debería esforzarse por aumentar la eficiencia de los grandes proyectos de asistencia en efectivo para reflejar mejor su carácter y escala específicos, en particular:

- a) negociando una reducción en el porcentaje de costes indirectos que cobra el socio ejecutivo de las Naciones Unidas para la aplicación de la ESSN;
- b) garantizando que la tasa de transferencia de efectivo (para la ESSN) se pague solo en los casos debidamente justificados y necesarios;
- c) negociando con los socios un nivel reducido de prefinanciación que se ajuste mejor a los flujos de caja salientes previstos de los proyectos.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2020.

71. La eficiencia de los proyectos también depende de la puntualidad de su ejecución. Cuando un proyecto se retrasa, puede ser necesario pagar gastos, como alquileres y salarios, durante más tiempo. Nueve de los diez proyectos fiscalizados sufrieron retrasos y requirieron una prórroga media del plazo de un 60 %. El difícil entorno operativo fue el principal factor que lastró la ejecución oportuna de los proyectos para las OING (véanse los **apartados 45 a 46**).

#### **Recomendación 5 – Responder, en colaboración con las autoridades turcas, a la necesidad de mejorar el entorno operativo de las OING**

La Comisión debería utilizar la política y entablar un diálogo político de alto nivel con las autoridades turcas para mejorar el entorno operativo para las ONG y las OING en Turquía.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2019.

72. La Comisión puso en marcha medidas adecuadas de seguimiento de los proyectos humanitarios, y sabía perfectamente si los proyectos progresaban del modo previsto. La principal limitación fue la negativa de las autoridades turcas a conceder acceso a la lista original de beneficiarios admisibles de los dos proyectos de asistencia en efectivo. Esto impidió al Tribunal y la Comisión efectuar un seguimiento de los beneficiarios, desde su

inscripción hasta el pago, en esta importante parte de la rama humanitaria del Mecanismo (véanse los **apartados 49 a 53**).

73. El marco de resultados del Mecanismo informó sobre los resultados consolidados, pero presenta algunas insuficiencias: los indicadores agregados no cuentan con valores de referencia, hitos ni metas cuantificadas. Se han elaborado escasos informes públicos y su alcance no comprende la totalidad de la asistencia de la UE para los refugiados en Turquía (véase el **apartado 54**).

**Recomendación 6 – Reforzar el seguimiento y la información sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía.**

La Comisión debería:

- a) insistir en que las autoridades turcas concedan a los socios ejecutivos de los proyectos de asistencia en efectivo acceso pleno a los datos sobre los beneficiarios admisibles, a fin de mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia del marco de seguimiento de estos proyectos emblemáticos;
- b) mejorar el diseño del marco de resultados del Mecanismo, en particular, con la inclusión de hitos, metas y datos de referencia para los indicadores agregados de resultados;
- c) Informar sobre el gasto de los instrumentos de la UE que prestan ayuda a los refugiados en Turquía fuera del marco del Mecanismo.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2019.

74. Todos los proyectos humanitarios fiscalizados ayudaron a los refugiados a satisfacer sus principales necesidades básicas en materia de alojamiento, alimentación, sanidad, educación y protección. Seis de los diez proyectos lograron todas sus realizaciones previstas o la mayoría de ellas. Sin embargo, la mitad de los proyectos fiscalizados no han producido todavía sus efectos esperados, tal y como se fijaron en el momento en que fueron aprobados para obtener financiación (véanse los **apartados 56 a 63**).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del 2 de octubre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas*

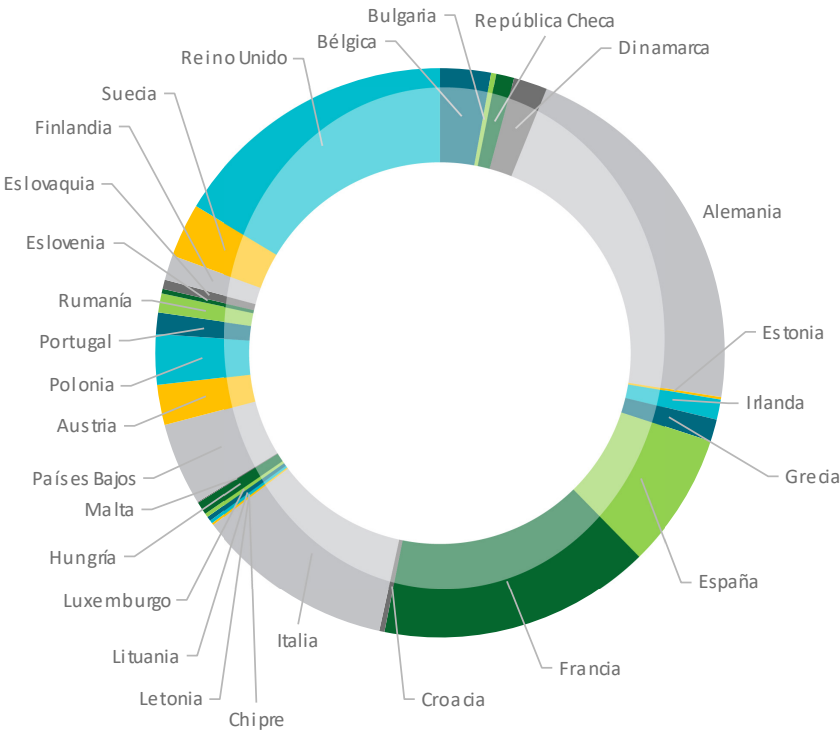
Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*



**ANEXO I**

**Contribuciones nacionales al Mecanismo para los refugiados en Turquía**



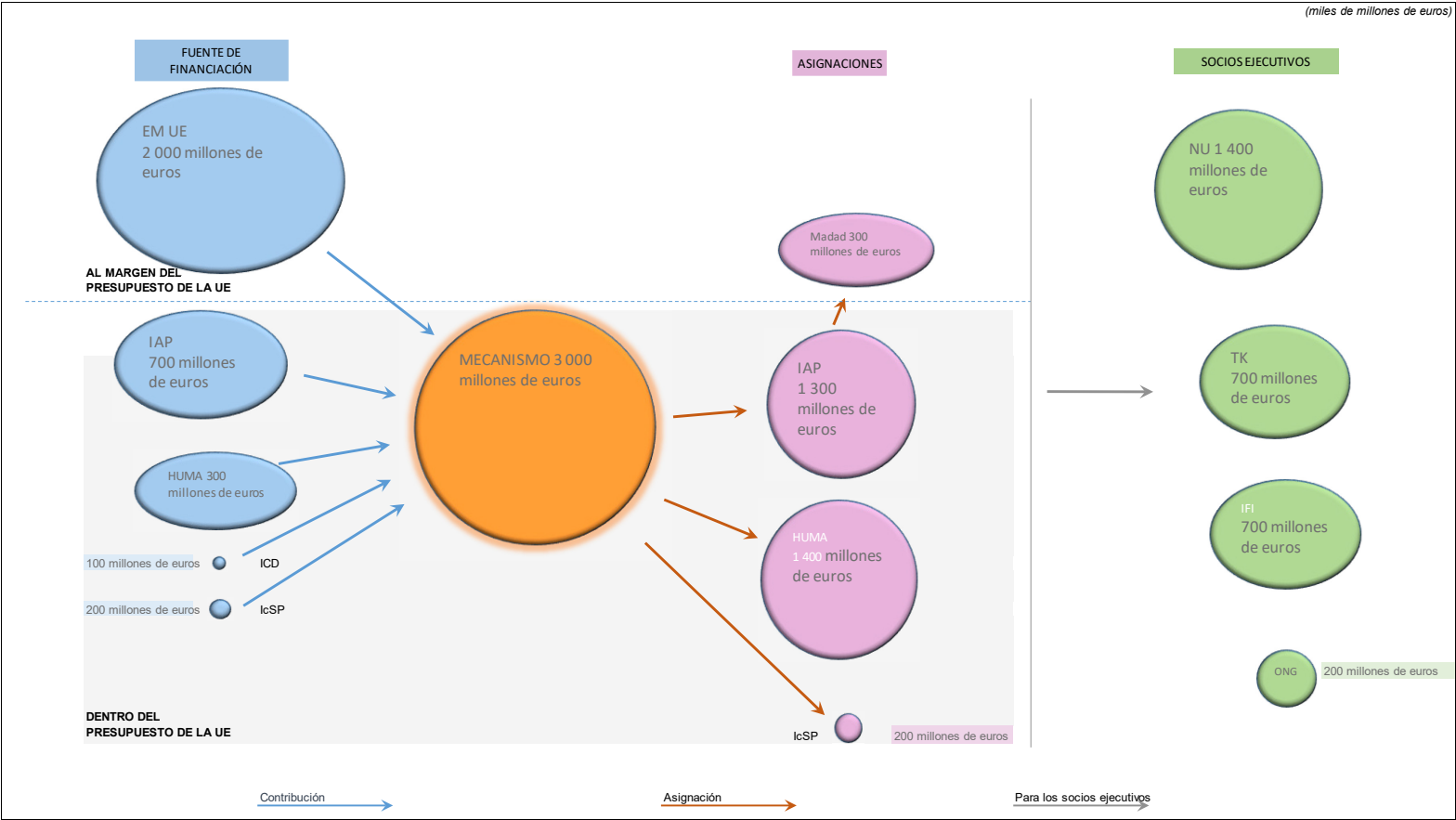
Fuente: Cifra basada en información facilitada por el Consejo.

| Contribuciones nacionales al Mecanismo para los refugiados en Turquía (millones de euros) |       |              |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------|-------|
| Bélgica                                                                                   | 57,6  | Lituania     | 5,2   |
| Bulgaria                                                                                  | 5,9   | Luxemburgo   | 4,3   |
| República Checa                                                                           | 20,4  | Hungría      | 14,7  |
| Dinamarca                                                                                 | 38,4  | Malta        | 1,1   |
| Alemania                                                                                  | 427,5 | Países Bajos | 93,9  |
| Estonia                                                                                   | 2,8   | Austria      | 45,6  |
| Irlanda                                                                                   | 22,9  | Polonia      | 57,0  |
| Grecia                                                                                    | 25,1  | Portugal     | 24,4  |
| España                                                                                    | 152,8 | Rumanía      | 21,6  |
| Francia                                                                                   | 309,2 | Eslovenia    | 5,2   |
| Croacia                                                                                   | 5,9   | Eslovaquia   | 10,5  |
| Italia                                                                                    | 224,9 | Finlandia    | 28,4  |
| Chipre                                                                                    | 2,3   | Suecia       | 61,3  |
| Letonia                                                                                   | 3,5   | Reino Unido  | 327,6 |

Fuente: Datos del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de la información comunicada por el Consejo de la Unión Europea.

**ANEXO II**

**El Mecanismo para los refugiados en Turquía: un mecanismo de coordinación**



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

**ANEXO III A****Sinopsis de los proyectos humanitarios fiscalizados**

| N.º | Título del proyecto                                                                                                                                                                                                                                                   | Sector                 | Tipo de socio                    | Información financiera (millones de euros) |                                |                                         |                          |                        | Calendario      |                               |                                    |                    |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------------------------|--------------------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |                                  | Importe asignado (euros)                   | Importe contratado (a) (euros) | Importe contratado revisado (b) (euros) | Diferencia (b-a) (euros) | Importe pagado (euros) | Fecha de inicio | Fecha de finalización inicial | Fecha de finalización con prórroga | Diferencia (meses) |
| 1   | La Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN) es un sistema polivalente de transferencias de efectivo para abordar las necesidades del día a día de los refugiados en Turquía                                                                                       | Necesidades básicas    | Organismo de las Naciones Unidas | 348,0                                      | 348,0                          | 348,0                                   | -                        | 278,4                  | 1.9.16          | 31.12.17                      | 31.8.18                            | 8                  |
| 2   | Protección y soluciones duraderas para los refugiados y solicitantes de asilo en Turquía                                                                                                                                                                              | Protección             | Organismo de las Naciones Unidas | 43,3                                       | 35,0                           | 43,3                                    | 8,3                      | 34,6                   | 1.8.16          | 31.7.17                       | 31.7.18                            | 12                 |
| 3   | Transferencias condicionales de efectivo para la educación con el objetivo de aumentar la matriculación y mejorar la asistencia de los menores refugiados                                                                                                             | Educación / Protección | Organismo de las Naciones Unidas | 34,0                                       | 34,0                           | 34,0                                    | -                        | 27,2                   | 1.3.17          | 28.2.18                       | 31.7.18                            | 5                  |
| 4   | Apoyo a servicios sanitarios adaptados y culturalmente sensibles para los refugiados sirios                                                                                                                                                                           | Sanidad                | Organismo de las Naciones Unidas | 10,0                                       | 10,0                           | 10,0                                    | -                        | 8,0                    | 1.3.17          | 31.12.17                      | 31.3.18                            | 3                  |
| 5   | Prestación de atención primaria para salvar vidas a las poblaciones más vulnerables y refuerzo de su resiliencia mediante apoyo psicosocial y de salud mental, actividades de rehabilitación y protección para supervivientes de violencia de género                  | Sanidad / Protección   | OING                             | 2,4                                        | 8,0                            | 2,4                                     | -5,6                     | 2,4                    | 1.4.17          | 31.12.17                      | 31.5.18                            | 5                  |
| 6   | Facilitación del acceso a servicios sanitarios y psicosociales para refugiados                                                                                                                                                                                        | Sanidad                | OING                             | 3,0                                        | 3,0                            | 3,0                                     | -                        | 2,4                    | 1.4.17          | 31.12.17                      | 30.6.18                            | 6                  |
| 7   | Respuesta humanitaria de emergencia para refugiados sirios en Turquía                                                                                                                                                                                                 | Educación / Protección | OING                             | 3,0                                        | 3,0                            | 3,0                                     | -                        | 2,4                    | 1.9.16          | 30.8.17                       | 31.5.18                            | 9                  |
| 8   | Mitigación del riesgo de las principales cuestiones relativas a la protección de la población refugiada mediante concienciación específica, refuerzo de los sistemas de recurso y ayuda de protección especializada                                                   | Protección             | OING                             | 3,7                                        | 4,6                            | 3,7                                     | -0,9                     | 3,7                    | 1.4.17          | 30.4.18                       | 31.1.19                            | 9                  |
| 9   | Mecanismo de respuesta con múltiples partes interesadas y sectores que mejora el acceso a servicios inclusivos y de calidad para los refugiados sirios y no sirios más vulnerables, incluidas personas con discapacidad, en Turquía (Esmirna y la ciudad de Estambul) | Sanidad                | OING                             | 2,0                                        | 2,5                            | 2,0                                     | -0,5                     | 2,0                    | 1.9.16          | 31.8.17                       | 31.1.18                            | 5                  |
| 10  | Apoyo a las mujeres y niñas refugiadas más vulnerables en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y de violencia sexual y de género                                                                                                                      | Sanidad / Protección   | Organismo de las Naciones Unidas | 9,0                                        | 9,0                            | 9,0                                     | -                        | 7,2                    | 1.8.16          | 31.12.17                      | 31.12.17                           | -                  |

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión (abril de 2018).

**ANEXO III B****Rendimiento de los proyectos fiscalizados**

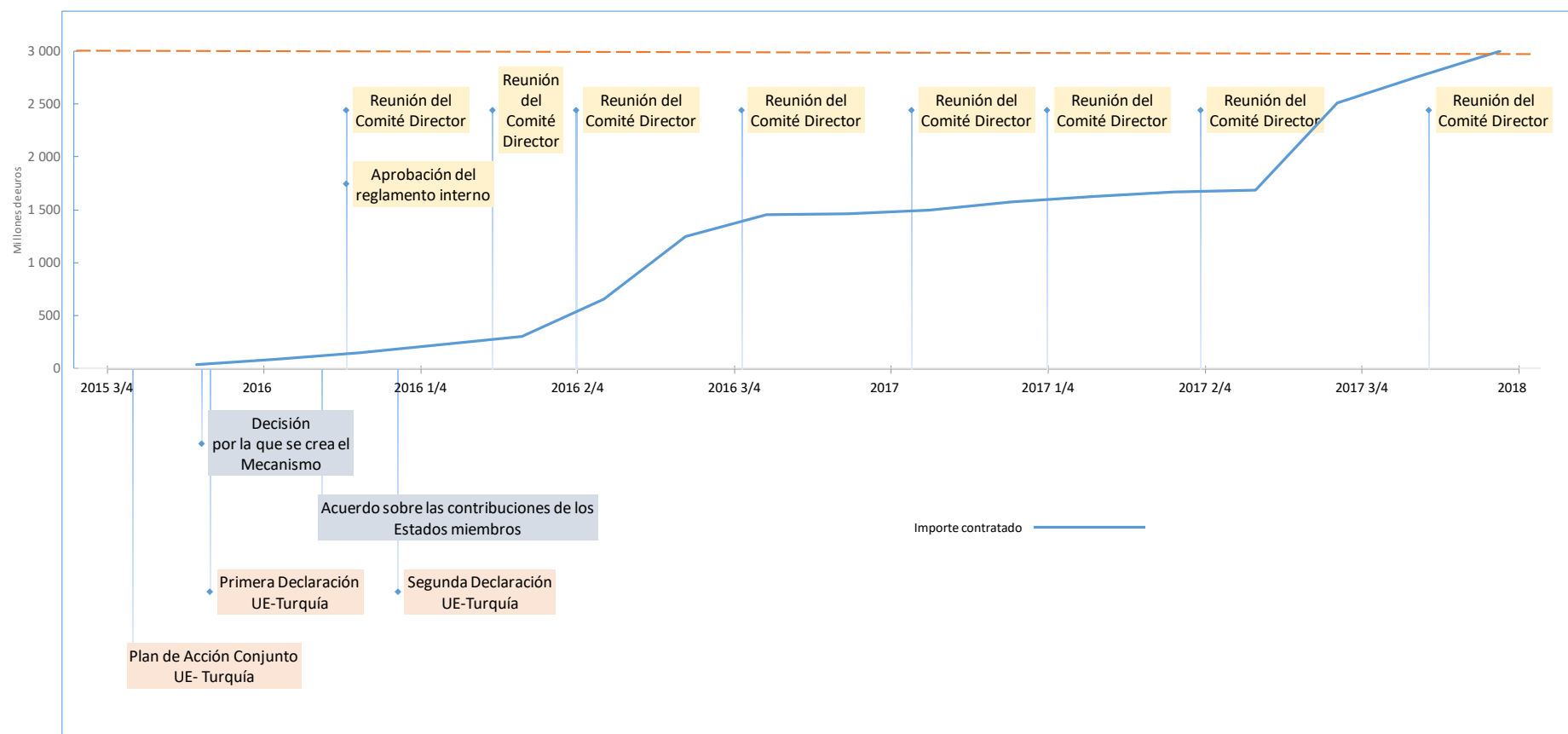
| Título del proyecto                                                                                                                                                                                                                                                   | Sector                 | Tipo de socio                    | Concepción  | Ejecución |             | Eficacia                |                     | Estrategia de transición o salida |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-------------|-----------|-------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                       |                        |                                  | Pertinencia | A tiempo  | Presupuesto | Realizaciones obtenidas | Efectos conseguidos |                                   |
| La Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN) es un sistema polivalente de transferencias de efectivo para abordar las necesidades del día a día de los refugiados en Turquía                                                                                       | Necesidades básicas    | Organismo de las Naciones Unidas |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Protección y soluciones duraderas para los refugiados y solicitantes de asilo en Turquía (Resultado 1 : ejercicio de verificación)                                                                                                                                    | Protección             | Organismo de las Naciones Unidas |             |           |             |                         |                     | Sin objeto                        |
| Protección y soluciones duraderas para los refugiados y solicitantes de asilo en Turquía (Resultados 2 a 4: actividades de inscripción y protección)                                                                                                                  |                        |                                  |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Transferencias condicionales de efectivo para la educación con el objetivo de aumentar la matriculación y mejorar la asistencia de los menores refugiados                                                                                                             | Educación / Protección | Organismo de las Naciones Unidas |             |           |             |                         | Sin objeto          |                                   |
| Apoyo a servicios sanitarios adaptados y culturalmente sensibles para los refugiados sirios                                                                                                                                                                           | Sanidad                | Organismo de las Naciones Unidas |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Prestación de atención primaria para salvar vidas a las poblaciones más vulnerables y refuerzo de su resiliencia mediante apoyo psicosocial y de salud mental, actividades de rehabilitación y protección para supervivientes de violencia de género                  | Sanidad / Protección   | OING                             |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Facilitación del acceso a servicios sanitarios y psicosociales para refugiados                                                                                                                                                                                        | Sanidad                | OING                             |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Respuesta humanitaria de emergencia para refugiados sirios en Turquía                                                                                                                                                                                                 | Educación / Protección | OING                             |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Mitigación del riesgo de las principales cuestiones relativas a la protección de la población refugiada mediante concienciación específica, refuerzo de los sistemas de recurso y ayuda de protección especializada                                                   | Protección             | OING                             |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Mecanismo de respuesta con múltiples partes interesadas y sectores que mejora el acceso a servicios inclusivos y de calidad para los refugiados sirios y no sirios más vulnerables, incluidas personas con discapacidad, en Turquía (Esmirna y la ciudad de Estambul) | Sanidad                | OING                             |             |           |             |                         |                     |                                   |
| Apoyo a las mujeres y niñas refugiadas más vulnerables en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y de violencia sexual y de género                                                                                                                      | Sanidad / Protección   | Organismo de las Naciones Unidas |             |           |             |                         |                     |                                   |

| Pertinencia                      | Calendario                                   | Presupuesto                        | Realizaciones                   | Efectos                         | Transición           |
|----------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Satisfactoria                    | Sin prórroga                                 | >80 % de consumo                   | Plenamente conseguidas          | Plenamente conseguidos          | Realizada y acabada  |
| Mayoritariamente satisfactoria   | Con prórroga, sin impacto en las actividades | Sin objeto                         | Mayoritariamente conseguidas    | Mayoritariamente conseguidos    | Acordada             |
| Mayoritariamente insatisfactoria | Sin objeto                                   | Bajo consumo del presupuesto       | Mayoritariamente no conseguidas | Mayoritariamente no conseguidos | Objeto de debate     |
| No satisfactoria                 | Con prórroga, con impacto en las actividades | Se facilita financiación adicional | No conseguidas                  | No conseguidos                  | Sin planes definidos |

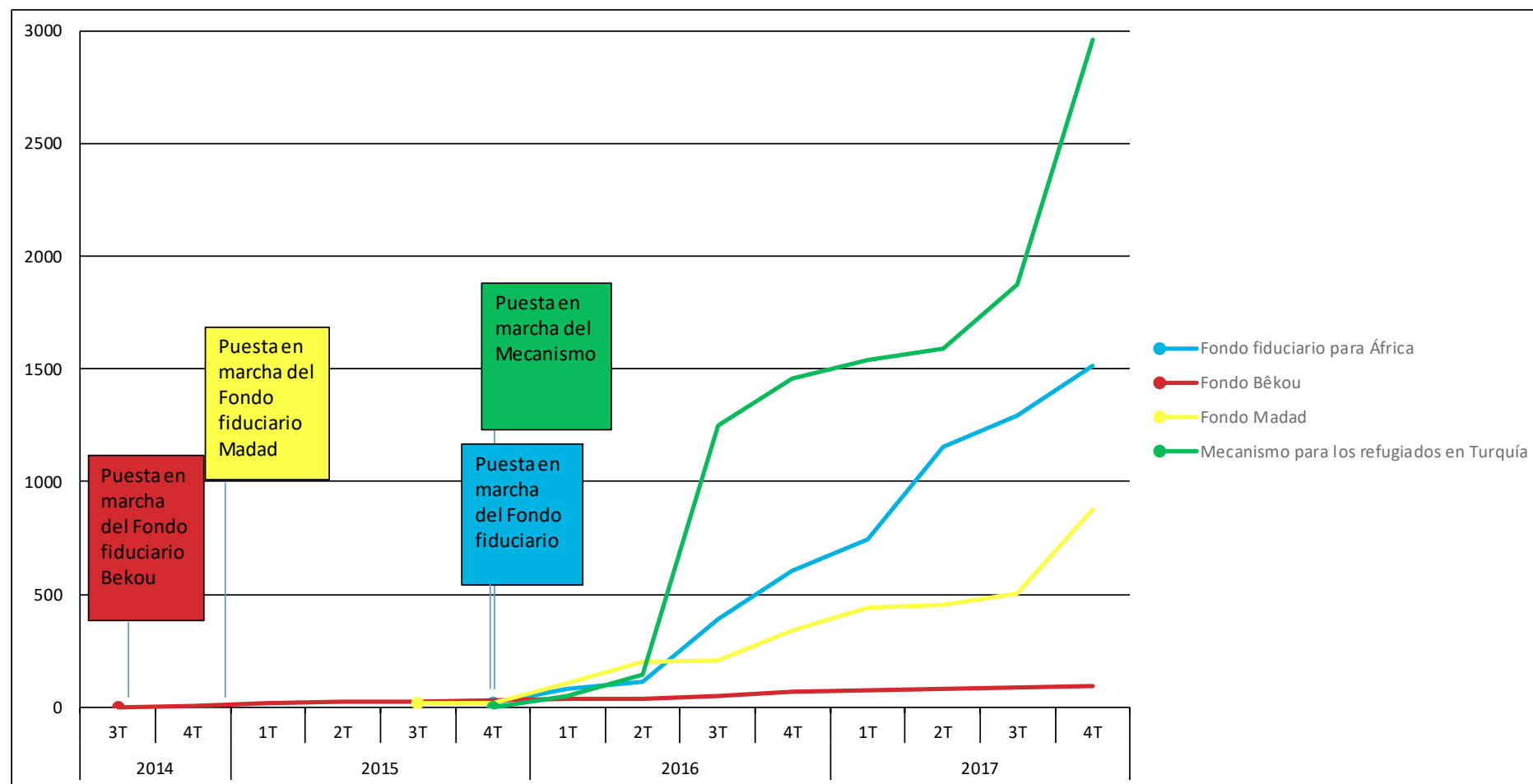
**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo.

**ANEXO IV****Lista de entrevistas de auditoría realizadas en Turquía en 2018**

| <b>Visitas</b> | <b>Nombre de la entidad visitada</b>                                                                          |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22 de enero    | Delegación de la UE, Embajador, Oficina de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas |
| 22 de enero    | Programa Mundial de Alimentos (PMA)                                                                           |
| 23 de enero    | Célula de gestión conjunta ESSN                                                                               |
| 23 de enero    | Organización Mundial de la Salud (OMS)                                                                        |
| 23 de enero    | Ministerio de Sanidad                                                                                         |
| 24 de enero    | Ministerio de Familia y Política Social                                                                       |
| 24 de enero    | Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)                                                             |
| 24 de enero    | Ministerio del Interior - Dirección General de Gestión de la Migración (DGMM)                                 |
| 24 de enero    | International Medical Corps                                                                                   |
| 24 de enero    | Ministerio de Educación Nacional                                                                              |
| 25 de enero    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)                                           |
| 25 de enero    | Banco de desarrollo KfW                                                                                       |
| 25 de enero    | Banco Mundial                                                                                                 |
| 25 de enero    | Presidencia de Gestión de Desastres y Emergencias (AFAD)                                                      |
| 25 de enero    | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)                                                        |
| 25 de enero    | Handicap International                                                                                        |
| 25 de enero    | Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)                                                             |
| 25 de enero    | Oficina de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas en Estambul                     |
| 26 de enero    | Beneficiarios de las CCTE y la ESSN                                                                           |
| 26 de enero    | Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF)                                                            |
| 26 de enero    | Médicos del Mundo                                                                                             |
| 26 de enero    | Organización Mundial de la Salud (OMS)                                                                        |
| 29 de enero    | Centro de servicios de la Media Luna Roja en Turquía                                                          |
| 29 de enero    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)                                           |
| 29 de enero    | Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF)                                                            |
| 30 de enero    | Beneficiarios de las CCTE y la ESSN                                                                           |
| 30 de enero    | Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE)                                                       |
| 30 de enero    | Oficina de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas en Gaziantep                    |

**ANEXO V****Fechas y acontecimientos clave relativos al Mecanismo**

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**ANEXO VI****Ritmo de contratación del Mecanismo comparado con el de los Fondos fiduciarios de la UE (millones de euros)**

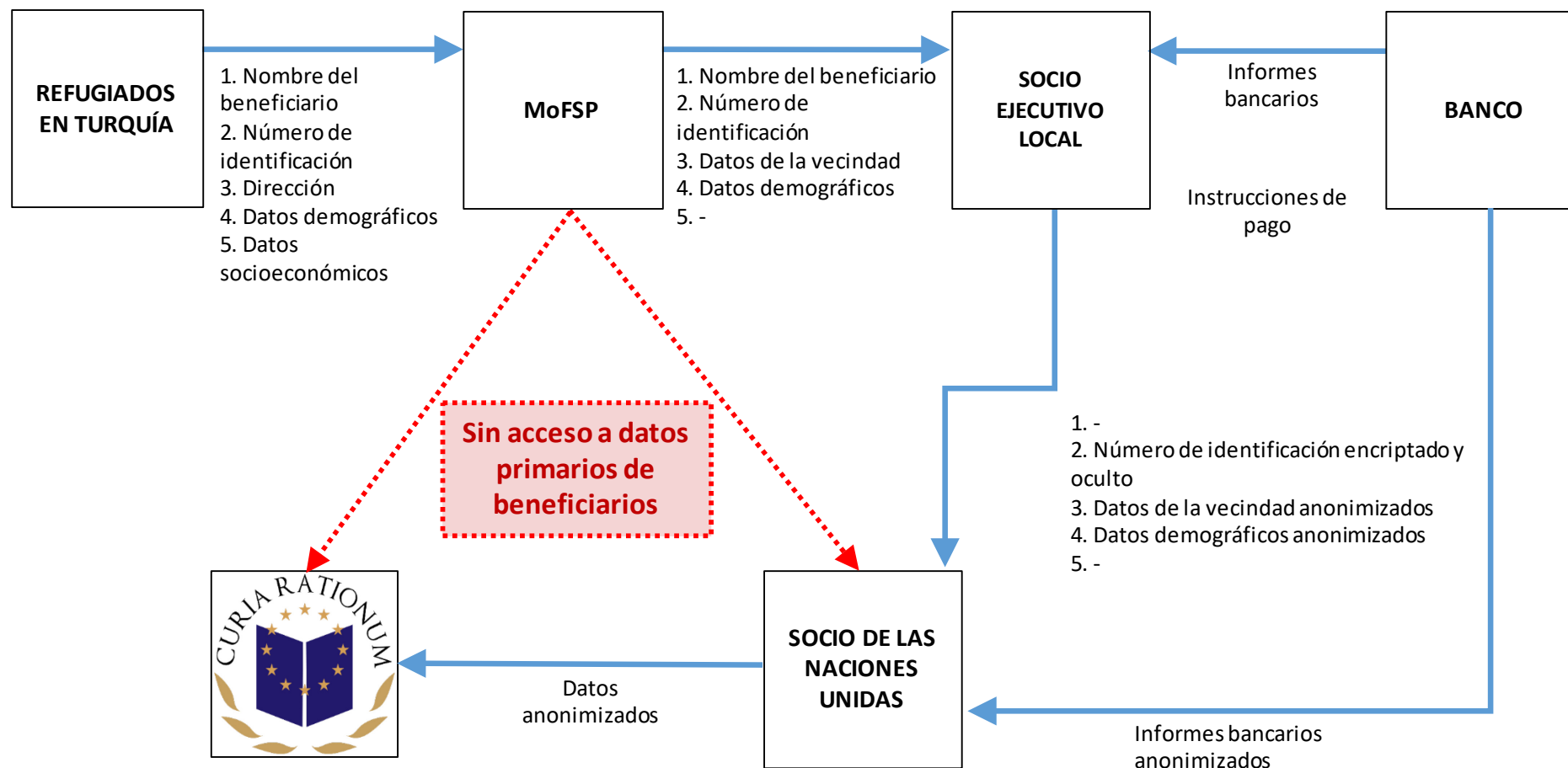
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

**ANEXO VII****Complejidad de la asistencia de la UE a los refugiados en Turquía – El ejemplo del sector educativo**

| Fuente de financiación                                     | Instrumento                         | Educación no formal                                                                                                                                                 | Hibernación y bonos de necesidades básicas                                                                                                                          | Protección de niños                                                                                                                                                     | Transferencias condicionales de efectivo para la educación                        | Transporte de autobús escolar                                                                                                                                       | Formación y empleo de docentes                                                                                                                                                                                                                               | Clases de lengua turca                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Primera infancia                                                                    | Formación superior y profesional                                                                                                                                                                                                                            | Infraestructura escolar                                                                                                                                                 | Equipamiento y material escolar                                                                                                                                                                                                                             | Energía sostenible para las escuelas                                                | Otra (por ejemplo, apoyo institucional)                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mecanismo para los refugiados en Turquía</b>            | Mecanismo - DG ECHO                 |   |   |                                                                                        |  |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                     |                                                                                                                                                                         |
|                                                            | Mecanismo - Fondo Madad             |                                                                                    |                                                                                                                                                                     |       |  |   |                                                                                            |     |  |    |   |    |  |   |
|                                                            | Mecanismo - IAP                     |                                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                        |                                                                                   |                                                                                    |                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                             |   |    |                                                                                     |                                                                                      |
| <b>Financiación de la UE (al margen del Mecanismo)</b>     | Fondo MADAD al margen del Mecanismo |                                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                        |                                                                                   |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                     |                                                                                      |
|                                                            | IAP al margen del Mecanismo         |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                     |                                                                                        |                                                                                   |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                     |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                     |                                                                                      |
| <b>Estados miembros de la UE (al margen del Mecanismo)</b> | Ejemplo de Alemania                 |                                                                                  |                                                                                                                                                                     |   |                                                                                   |                                                                                                                                                                     |    |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                     |                                                                                                                                                                        |                                                                                    |                                                                                                                                                                        |                                                                                     |                                                                                    |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



**ANEXO VIII****Flujo de datos de beneficiarios de la ESN y limitaciones en el acceso a los datos**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«EL MECANISMO PARA LOS REFUGIADOS EN TURQUÍA: UN APOYO ÚTIL, AUNQUE REQUIERE MEJORAS PARA LOGRAR UN MEJOR USO DE LOS RECURSOS»**

#### **RESUMEN**

III. El Mecanismo es un elemento esencial de la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016. La Declaración UE-Turquía ha sido decisiva a la hora de abordar la grave crisis migratoria que puso a la Unión Europea en graves dificultades a finales de 2015 y principios de 2016. Tras el acuerdo sobre la Declaración UE-Turquía, el flujo de refugiados que llegaban a las islas griegas se detuvo prácticamente de la noche a la mañana, y el número de víctimas mortales en las travesías irregulares disminuyó más de un 95 %.

El Mecanismo es el único elemento de la Declaración que se puso en marcha de forma inmediata y que ha arrojado resultados coherentes a lo largo de los dos últimos años, confirmando así la capacidad de la UE de cumplir sus compromisos de forma tangible y visible para los responsables políticos y el público en general. Durante los dos últimos años, el Mecanismo se ha convertido en la iniciativa emblemática de la UE y en un modelo para la ejecución de la asistencia coordinada de la UE en el marco del desarrollo de la política de migración de la UE.

El Mecanismo ha permitido la rápida movilización de 3 000 millones EUR en la UE y la asistencia de los Estados miembros a los refugiados en Turquía, utilizando los actuales instrumentos de la UE de manera coordinada. En un período políticamente inestable, con un intento fallido de golpe de Estado en Turquía, se comprometieron y contrataron 3 000 millones EUR y se desembolsaron cerca de 2 000 millones EUR en el plazo de veinte meses, de plena conformidad con el marco jurídico y procedimental de la UE.

La Comisión desea destacar que la mayoría de los proyectos han logrado sus realizaciones previstas. El mayor proyecto, la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN), que representa el 76 % de la financiación asignada, alcanzó satisfactoriamente sus objetivos. Además, la Comisión observa que solo dos proyectos finalizaron dentro del período auditado, ya que la mayoría de ellos tuvieron que prorrogarse, debido principalmente a la enorme dificultad del contexto.

IV. La Comisión señala que los dos ámbitos prioritarios ya habían sido programados y que las intervenciones en materia de infraestructura municipal no pudieron tener lugar debido a la falta de madurez de los proyectos presentados por Turquía para su financiación.

V. La Comisión considera que el apoyo a actividades de tipo similar a través de instrumentos paralelos aportó complementariedad y no dio lugar a duplicaciones o solapamientos; además, permitió a la Comisión acelerar sus respuestas, al movilizarse instrumentos diferentes en momentos diferentes.

El Mecanismo es un dispositivo de coordinación que tiene por objeto coordinar la movilización de recursos del presupuesto de la UE y de los Estados miembros, y que prevé la movilización de instrumentos existentes *en paralelo*.

VI. La Comisión desea destacar que existen otros ejemplos de complementariedad: en el ámbito de la educación, cabe citar la puesta a disposición de la subvención directa al Ministerio de Educación Nacional como complemento de las Transferencias condicionales de efectivo para la educación (CCTE). En este sector, el apoyo prestado a la educación formal abordaba básicamente los obstáculos económicos al acceso a la escuela y desarrollaba un plan de estudios alternativo para los niños sin escolarizar.

En el sector sanitario, los esfuerzos de coordinación han dado lugar a la progresiva integración de las clínicas gestionadas por OING en el régimen de centros de salud para los migrantes dirigido por el Ministerio de Sanidad.

En el segundo tramo, la transición de la ESSN debe complementarse con apoyo socioeconómico a medida además de una elaboración exhaustiva de perfiles de beneficiarios de la ESSN.

VII. La Comisión desea subrayar que, a raíz de una recomendación del TCE en un informe de auditoría anterior, los presupuestos se analizan ahora sistemáticamente a la hora de evaluar las propuestas.

Esta evaluación se refleja adecuadamente desde finales de 2017 en el cuadro de indicadores obligatorio que debe completarse antes de la concesión de subvenciones. Los proyectos incluidos en la muestra para este informe se concedieron antes de finales de 2017.

La Comisión está obligada por las actuales disposiciones del AMFA<sup>1</sup>, que establecen niveles claros de prefinanciación y costes indirectos, que pueden alcanzar el 7 %. Sin embargo, puesto que la agencia de las Naciones Unidas redujo globalmente sus gastos de apoyo indirecto del 7 % al 6,5 %, los gastos de apoyo indirecto para el segundo acuerdo ESSN también se han reducido. La Comisión sigue instando a los socios a reducir los niveles de los costes indirectos para las grandes operaciones en efectivo, pero la reducción solo es posible si el socio está de acuerdo.

VIII. Dado que la Comisión no puede contratar directamente con una entidad pública, la relación contractual se establece entre la Comisión y la organización internacional de conformidad con el AMFA. Por tanto, los datos no se comparten directamente con la Comisión, sino a través del socio a efectos de seguimiento.

La Comisión reconoce que los socios no tuvieron pleno acceso a los datos de los beneficiarios debido a limitaciones jurídicas relacionadas con la legislación sobre protección de datos. No obstante, han puesto en marcha los sistemas más sólidos a su alcance habida cuenta de esas limitaciones.

En el caso de la ESSN, el programa de ayuda en efectivo, los datos compartidos con los socios a través del socio ejecutivo local permiten la realización de controles rigurosos.

Por último, los socios y la Comisión continúan defendiendo ante las autoridades turcas la necesidad de mejorar el acceso a los datos. Se han realizado progresos en este ámbito en los últimos meses y, por ejemplo, se ha permitido a los socios acceder a la plataforma financiera.

IX. Se están ultimando los indicadores y objetivos y los informes públicos fueron limitados porque el seguimiento del Mecanismo estaba todavía en su fase piloto.

El marco jurídico del Mecanismo exige a la Comisión que informe únicamente sobre los resultados del Mecanismo. La Comisión utiliza otras herramientas para informar sobre la totalidad de su ayuda a Turquía.

X. Es importante tener en cuenta la ambición, la complejidad y la magnitud sin precedentes de los proyectos. Los ajustes del calendario, del presupuesto o de las realizaciones/resultados son adaptaciones necesarias para alcanzar los objetivos.

El proyecto más grande, ESSN, que representa el 76 % de la financiación asignada, alcanzó satisfactoriamente sus objetivos. La rápida expansión de este proyecto, así como su eficacia para llegar a la población, no tiene precedentes.

XI. La Comisión acepta todas las recomendaciones.

<sup>1</sup> AMFA: Acuerdo Marco Financiero y Administrativo, celebrado entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas en 2003.

Cuarto guion: Si bien la ESSN y la CCTE ya son muy rentables según las normas humanitarias, la Comisión negociará con sus socios los costes indirectos más bajos que sea posible [véase el punto VII y la Recomendación 4, letra a)].

Quinto guion: La Comisión seguirá colaborando con las autoridades turcas, con el objetivo de mejorar el entorno operativo para las O(I)NG en Turquía.

## **INTRODUCCIÓN**

7. La Comisión desearía hacer hincapié en que el Mecanismo tiene dos tramos, para programar y contratar en 2016-2017 y 2018-2020, respectivamente. Ello significa que las estrategias de transición y salida del Mecanismo deben evaluarse teniendo en cuenta la existencia del segundo tramo.

10. La Comisión señala que los miembros del Parlamento Europeo están invitados a asistir a las reuniones del Comité Director y participan regularmente en las mismas, garantizando así una mayor rendición de cuentas del Mecanismo.

## **OBSERVACIONES**

19.

c) La Comisión observa que las necesidades de los refugiados no sirios se tuvieron en cuenta en las dos vertientes del Mecanismo, de acuerdo con un enfoque «por refugiado», sin discriminar a las distintas nacionalidades u orígenes.

### **Recuadro 1 — La ESSN: un diseño de proyecto innovador para abordar las necesidades de los refugiados**

La Comisión desearía resaltar el carácter innovador y ambicioso de la ESSN, que ya llega a más de 1,3 millones de beneficiarios y ha alcanzado así satisfactoriamente sus objetivos.

28.

a) La Comisión desea confirmar que los proyectos en cuestión se contrataron en consonancia con el actual marco jurídico.

32. La Comisión considera que el apoyo a actividades de tipo similar a través de instrumentos paralelos aportó complementariedad y no dio lugar a duplicaciones o solapamientos; además, permitió a la Comisión acelerar sus respuestas, ya que instrumentos diferentes se movilizaron en momentos diferentes, lo que reviste crucial importancia para las intervenciones en situaciones de emergencia.

Por otra parte, el uso de instrumentos diferentes con diferentes socios ejecutivos para realizar actividades similares en los mismos sectores con el mismo objetivo se deriva de la propia naturaleza del instrumento, que es un mecanismo de coordinación de múltiples instrumentos de la UE.

### **Recuadro 3 — Ejemplos de actividades similares financiadas en el marco de instrumentos diferentes**

#### **Educación**

La Comisión desearía hacer hincapié en el hecho de que, a pesar de la complejidad de la gestión y la coordinación, no se han producido casos de solapamiento o duplicación.

#### **Protección**

Primer guion: La Comisión considera que el ejemplo citado por el TCE realmente resalta la eficacia del mecanismo de coordinación. En lugar de tener un proyecto con una doble financiación, los servicios de la Comisión trabajaron en estrecha colaboración para garantizar que se ofreciera al socio la financiación adecuada por el tipo de actividades adecuado.

Segundo guion: De conformidad con su mandato, el marco de resultados del Mecanismo comprende exclusivamente proyectos financiados por el Mecanismo.

33. La Comisión desearía destacar que el apoyo a actividades de tipo similar a través de instrumentos paralelos aportó complementariedad y no dio lugar a duplicaciones o solapamientos; además, permitió a la Comisión acelerar sus respuestas, al movilizarse instrumentos diferentes en momentos diferentes.

El Mecanismo es un dispositivo de coordinación que tiene por objeto coordinar la movilización del presupuesto de la UE y los recursos de los Estados miembros, y que prevé la movilización de instrumentos existentes *en paralelo*. El informe no detectó ningún caso de duplicación o solapamiento, lo que lleva a la Comisión a concluir que la coordinación del Mecanismo funcionó.

34. La Comisión ha intentado garantizar la máxima complementariedad en todos los sectores. Además del sector sanitario, cabe citar la movilización de la subvención directa en la educación de la DG NEAR, con las Transferencias condicionales de efectivo para la educación de la DG ECHO.

El diseño de los planes de ejecución conjuntos habría sido muy lento, socavando el objetivo de la rápida movilización de los recursos. Las condiciones en Turquía en 2016 y las enormes carencias en la respuesta obligaron a centrarse en la rapidez en la consecución de resultados y no en el proceso.

La Comisión estudiará la manera de mejorar la complementariedad y la coherencia de la ayuda humanitaria y no humanitaria.

35. La Comisión desea hacer hincapié en los siguientes puntos:

i) La transición y la salida de la ayuda humanitaria están plenamente integradas en la estrategia para el segundo tramo del Mecanismo. Estos aspectos se debaten principalmente a nivel de política/sector, y no a nivel de proyecto. La Comisión actuó basándose en el compromiso contraído en la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, que fue respetado por el Consejo en junio de 2018, de que habría un segundo tramo y, por ende, un período de ejecución más allá de 2018.

ii) El marco de gestión es un documento interno de planificación que pretende facilitar el seguimiento de la ejecución. Como tal, es un documento dinámico, adaptable a las circunstancias cambiantes sobre el terreno. El marco de gestión identifica claramente los riesgos contextuales que pueden hacer peligrar la ejecución y la transición. Muchos de estos riesgos se materializaron, retrasando en consecuencia este proceso, a pesar de las medidas de mitigación adoptadas por la Comisión y sus socios.

iii) La transición solo es posible una vez que los proyectos están suficientemente maduros, situación que no se daba en la mayoría de ellos durante los primeros 18 meses, cuando estaban solo a punto de ser desplegados. Fue el caso, en particular, de las iniciativas emblemáticas.

#### **Recuadro 4 — Ejemplos de estrategias de transición buenas y deficientes para los proyectos**

Quinto párrafo: La ESSN está financiada hasta principios de 2019 (dependiendo del despliegue y tipo de cambio). La transición requiere un determinado nivel de madurez del proyecto y capacidad de los agentes que participarán en el traspaso. Con una transición temprana se correría el riesgo de una salida desordenada, con posibles perturbaciones en la prestación de asistencia. Se está debatiendo sobre la transición y la salida y están previstos debates en el marco de FRIT II.

38.

a) Tras un reciente informe de auditoría, la Comisión ha tomado medidas para garantizar que el análisis de los costes presupuestados se lleve a cabo de forma coherente y comprensible para todas las propuestas de proyectos. Además del cuadro de indicadores obligatorio, el formulario único incluye desde finales de 2017 un nuevo campo en el que los costes directos de los proyectos están

desglosados entre costes de explotación y gastos de apoyo. Los proyectos incluidos en la muestra del informe se concedieron antes de finales de 2017.

b) La Comisión desea destacar que el coste por beneficiario en la mayoría de los proyectos depende especialmente del contexto y del caso. Por lo tanto, un análisis de los costes y el uso de valores de referencia cuantitativos es difícil y un análisis comparativo entre las propuestas puede no ser siempre pertinente, debido a la naturaleza y la evolución del servicio prestado, los obstáculos administrativos impuestos y la transformación del modelo de negocio.

La Comisión está de acuerdo en que es difícil establecer valores de referencia para los presupuestos.

Los expertos sobre el terreno y los responsables evalúan de una manera concisa la relación coste-eficacia de los proyectos.

Puesto que cada proyecto se basa en una evaluación de las necesidades específicas relacionadas con el momento y el lugar, la Comisión realiza evaluaciones específicas por proyecto, pero un análisis comparativo entre las propuestas puede no ser siempre pertinente.

#### **Recuadro 5 — Ejemplos de evaluación insuficiente del carácter razonable de los costes**

Primer párrafo: Véanse las respuestas al apartado 38, letra a).

Segundo párrafo: Para este proyecto concreto, el coste por beneficiario de las subvenciones no puede compararse, dado que los servicios prestados eran muy diferentes. La naturaleza de los servicios prestados inicialmente evolucionó desde servicios de asistencia sanitaria primaria para un número significativo de beneficiarios a asistencia posoperatoria y rehabilitación física para un número menor de beneficiarios.

El modelo de negocio de los proyectos también es diferente: en este caso, el modelo del socio de integrar los servicios de asistencia sanitaria primaria y secundaria en la misma instalación ha permitido reducir algunos gastos de apoyo, mientras que otros proyectos sanitarios apoyaban instalaciones diferentes, adaptadas a servicios de asistencia sanitaria diferentes y, por tanto, con unos gastos de apoyo más elevados.

40. La Comisión está obligada por las disposiciones del AMFA relativas al nivel de detalle que puede exigir a sus socios. La modificación de las condiciones del AMFA requiere el acuerdo de los socios y la Comisión no puede imponerla de manera unilateral. No obstante, la Comisión insistió en obtener más información, en particular sobre las transferencias a los socios responsables de la ejecución. Esto se ha hecho en el marco de descripciones explicativas de los costes.

Hay que señalar también que los proyectos humanitarios llevados a cabo por las Naciones Unidas se ejecutan en régimen de gestión indirecta tras una evaluación por pilares.

42. La ESSN ha sido una referencia interna y las cuestiones clave durante las negociaciones relativas a su adopción han inspirado la nota de orientación de la Comisión sobre las transferencias de efectivo, que se ha utilizado en diversos grados en todos los grandes programas de ayuda en efectivo subsiguientes. El contexto de Turquía es muy específico, en particular por la escala de sus operaciones, muy por encima del umbral de 10 millones EUR contemplado en la nota de orientación para las grandes transferencias de efectivo.

43. En la mayoría de los proyectos humanitarios y de desarrollo de todo el mundo, la contribución de los Gobiernos nacionales en el marco de sus actuales sistemas no se mide con respecto al presupuesto para proyectos específicos, sino que se considera una parte de las infraestructuras disponibles para la ejecución de los proyectos.

En términos de transición, se agradecen las contribuciones del Gobierno nacional y la asunción de costes. No debemos cuestionar las contribuciones de los donantes.

44.

a) La Comisión procurará reducir los costes indirectos en los proyectos de ayuda en efectivo, de conformidad con lo ya previsto en la nota de orientación sobre las transferencias de efectivo [véase también el punto VII del resumen y la Recomendación 4, letra a)].

La Comisión negoció con el socio el nivel de los costes indirectos para este proyecto, como acredita la documentación correspondiente. No obstante, no puede imponerlo unilateralmente. Dado que las disposiciones del AMFA establecen que el nivel de costes indirectos puede alcanzar el 7 % y que las disposiciones internas del socio, que solo pueden ser modificadas por su Comité Ejecutivo, establecen que los costes indirectos deben fijarse en el 7 % y el 6,5 % desde el final de 2017, el margen de negociación era limitado.

b) Debe destacarse el valor añadido de la asociación local, ya que fue una condición previa esencial para el éxito del proyecto. La plataforma desarrollada por los socios locales garantiza aspectos esenciales relacionados con la rendición de cuentas ante la población afectada, lo que permite realizar el seguimiento de los beneficiarios e informarles oportunamente. La plataforma también es el instrumento utilizado para proporcionar información a los beneficiarios sobre su situación específica cuando se detectan anomalías en el pago.

El porcentaje de la tasa de la plataforma que cobra el socio responsable de la gestión de esta es una práctica normal en los programas de transferencia de efectivo en los que interviene una agencia de las Naciones Unidas. Cobrar las mismas tasas en el programa CCTE supondría una duplicación de la financiación: esa tasa no se incluyó en dicho programa precisamente porque la Comisión no aceptaría pagar dos veces por el mismo servicio.

c) Se hizo todo lo posible por negociar una reducción de los niveles de prefinanciación, pero dicha reducción no fue aceptada por los socios y no pudo imponerse de manera unilateral. La Comisión está obligada por las disposiciones del AMFA.

45. La Comisión desea reiterar la importancia de la flexibilidad en la ejecución de los proyectos, con el fin de permitir a los socios cumplir su misión sobre el terreno, a pesar de los problemas jurídico-administrativos u operativos que puedan surgir. Las prórrogas sin costes adicionales no son necesariamente retrasos propiamente dichos, sino un mecanismo para garantizar y adaptar la realización, a menudo en el marco de circunstancias adversas y difíciles. Sin tales prórrogas, la consecución de los objetivos puede verse gravemente obstaculizada, lo que puede dar lugar a un despilfarro de recursos, es decir, a ineficiencia.

Las prórrogas de los proyectos no inciden sistemáticamente en su eficiencia ni reducen sistemáticamente los fondos disponibles para los beneficiarios finales. Por lo que respecta a los proyectos auditados que se prorrogaron, las prórrogas han sido objeto de un estrecho seguimiento. Estas pueden tener un efecto neutro, o incluso positivo, en la eficiencia de los proyectos.

En general, los costes administrativos adicionales ocasionados por una prórroga sin coste adicional son marginales en comparación con los beneficios obtenidos por conceder al socio más tiempo para llevar a cabo su actividad en circunstancias difíciles, en las que los obstáculos suelen ser ajenos a su ámbito de competencia. Por otro lado, las prórrogas aprobadas no implican de forma acumulativa un incremento de los costes administrativos, ya que al principio del proyecto no se cuenta necesariamente con la estructura completa.

46. La Comisión desea destacar la importancia de convencer a los socios para que elijan objetivos ambiciosos y ayudarles en su consecución. Es lo que ha ocurrido en la mayor parte de los proyectos, y los objetivos se han alcanzado en su mayoría, aunque con retrasos en algunos casos.

La Comisión considera que permitir a los socios optar por resultados poco ambiciosos ofrece escasos incentivos para mejorar. También es importante que los socios sepan que no serán sancionados si ponen alto el listón, sino que podrán hacer las modificaciones necesarias a fin de lograr sus objetivos.



## **Recuadro 6 — Ejemplos de retrasos y dificultades que tuvieron que afrontar los proyectos**

### **Proyecto 2 — Protección y soluciones duraderas para los refugiados y solicitantes de asilo en Turquía**

La Comisión está de acuerdo en que el socio se enfrentó a múltiples dificultades administrativas y técnicas durante la ejecución del proyecto. A la Comisión también le gustaría subrayar la ambición y la importancia del proyecto, ya que el proceso de verificación a esta escala fue una labor sin precedentes, que posiblemente requería más tiempo y recursos.

El ejercicio de verificación iniciado ha ido acelerando su ritmo. Al inicio del proyecto, debido a que el personal contratado carecía aún de experiencia, el número de entrevistas diarias fue de 10-15. A medida que el proyecto fue avanzando, el personal adquirió experiencia, lo que permitió acelerar la ejecución. El número actual ha aumentado a 20-25.

El número de personas verificadas ha pasado de alrededor de un millón en el momento de la auditoría a 1,82 millones en julio de 2018.

### **Proyecto 10 — Apoyo a las mujeres y niñas refugiadas más vulnerables**

La Comisión ya ha acordado con el Ministerio de Sanidad un proceso de transición claro para integrar plenamente los espacios seguros para mujeres y niñas en la red de centros de salud para los migrantes.

51. El acceso a los datos personales de los beneficiarios es parte de un debate más amplio sobre las normas de protección de datos. Las orientaciones de la Comisión a los socios sobre las grandes transferencias de efectivo establecen que deben instaurarse garantías de protección de los datos personales, respetando las normas de protección de datos internacionales y nacionales.

52. La Comisión reconoce que existe una deficiencia en el acceso a los datos personales (nombre de los beneficiarios), pero desea subrayar que, a pesar de la falta de acceso a los nombres de los beneficiarios, los socios crearon sólidos mecanismos de control (véase la respuesta al punto VIII). Además, los socios obtuvieron un acceso autónomo al portal del banco y desarrollaron un sistema de identificación única a fin de mitigar el riesgo de falsas entradas (ya que el nombre y el número de identificación de cada beneficiario han sido sustituidos por un único número generado por el socio encargado de la ejecución).

54. El marco de resultados del Mecanismo estaba en fase de desarrollo en el momento de la auditoría y la Comisión continúa desarrollándolo. Por lo tanto, no existen insuficiencias inherentes en el marco de resultados; solo problemas temporales que se están abordando poco a poco.

a) La Comisión señala que el marco de resultados todavía se encontraba en fase de desarrollo en el momento en que se realizó la auditoría. Los indicadores y objetivos están en curso de finalización.

b) Será difícil establecer de modo aislado la contribución real del Mecanismo a los indicadores de alto nivel, algo que es una preocupación común en la evaluación de todos los programas de desarrollo.

c) El mandato del marco de resultados del Mecanismo es cubrir la ayuda proporcionada al amparo de este Mecanismo únicamente.

d) La Comisión desea añadir que la decisión de no incluir los indicadores de protección en el marco de resultados del Mecanismo se basaba también en la idea de que la protección es una preocupación fundamental, que pretende en última instancia facilitar el acceso a los servicios.

e) La Comisión desea subrayar que, debido a que un número importante de las intervenciones financiadas por el Mecanismo solo se empezaron a aplicar en 2018, es difícil informar sobre realizaciones de un modo amplio y significativo.



f) El marco de resultados del Mecanismo se encontraba en su fase piloto en 2017 y actualmente está siendo objeto de revisión, por lo que aún no está a disposición del público.

56. Algunos de los proyectos están aún en curso y, por tanto, su eficacia no puede evaluarse plenamente en este momento. La evaluación de sus resultados debe tener en cuenta las dificultades contextuales encontradas por los socios durante la ejecución.

57. La ESSN ha llegado ya a más de 1,3 millones de refugiados.

Sobre la base de un análisis de los datos y la revisión del programa CCTE 1, el objetivo para CCTE 2 incluso se aumentó a 450 000 alumnos, ante la evidencia de que el programa era, en efecto, un instrumento útil para llegar a los niños no escolarizados.

60. La Comisión desea destacar la importancia de garantizar una rápida ejecución, en la que el empleo de criterios demográficos en lugar de socioeconómicos fue clave, debido a la disponibilidad de datos. Además, el sistema ESSN se diseñó para emular, en la medida de lo posible, las disposiciones del sistema de protección social nacional; por lo tanto, se dio prioridad a los criterios demográficos, con el acuerdo del Gobierno turco.

Asimismo, la Comisión desea destacar que, de acuerdo con estudios y evaluaciones, los errores en la inclusión o exclusión en proyectos similares son, por término medio, mucho más elevados.

61. El valor inicial (100 liras turcas) se fijó con la idea de no superar el valor de transferencia que suelen recibir las familias turcas pobres a través del sistema de protección social del Gobierno (ISAS), en aras de la cohesión social. Por otra parte, el actual valor de transferencia tiene un impacto positivo, como han demostrado los diversos indicadores de resultados supervisados por el socio. También cabe señalar que los beneficiarios del programa CCTE se solapan con los de la ESSN aproximadamente un 80 %, lo que de hecho aumenta el valor de transferencia para muchos beneficiarios.

En cualquier contexto, el valor de transferencia para los programas de transferencia de efectivo se ha de contrastar con la asistencia proporcionada a las comunidades de acogida. A pesar de que el valor de transferencia es inferior a las necesidades reales, los PDM pusieron de manifiesto una repercusión significativa en la situación económica de los beneficiarios y en su consumo de alimentos, además de una clara reducción de la dependencia respecto de mecanismos de respuesta negativos (consumo de alimentos y subsistencia). La evaluación externa de ESSN 1 puso de manifiesto que, según los beneficiarios, la cobertura del hogar era más importante que la adecuación de la transferencia de valor.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

64. La Comisión desea destacar que la mayoría de los proyectos han logrado sus realizaciones previstas. El proyecto más grande, la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN), que representa el 76 % de la financiación asignada, alcanzó satisfactoriamente sus objetivos. Además, la Comisión observa que solo dos proyectos finalizaron dentro del período auditado, ya que la mayoría de ellos tuvieron que prorrogarse, debido principalmente a la enorme dificultad del contexto.

65. La Comisión subraya que los dos ámbitos prioritarios ya habían sido programados y que las intervenciones en materia de infraestructura municipal no pudieron tener lugar debido a la falta de madurez de los proyectos presentados por Turquía para su financiación.

### **Recomendación 1 — Abordar mejor las necesidades de los refugiados en materia de infraestructura municipal y apoyo socioeconómico**

La Comisión acepta esta recomendación.

68. La Comisión considera que el apoyo de actividades de tipo similar a través de instrumentos paralelos aportó complementariedad y no dio lugar a duplicaciones o solapamientos, y permitió a la Comisión acelerar sus respuestas, al movilizarse instrumentos diferentes en momentos diferentes.

**Recomendación 2 — Mejorar la racionalización y la complementariedad de la ayuda**

La Comisión acepta esta recomendación.

**Recomendación 3 — Aplicar una estrategia para la transición desde la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo**

La Comisión acepta esta recomendación.

**Recomendación 4 — Aumentar la eficiencia de los proyectos de ayuda en efectivo**

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión señala que la aplicación de esta Recomendación no depende exclusivamente de ella, sino también de la voluntad de los socios de aceptar estas condiciones.

**Recomendación 5 — Abordar con las autoridades turcas la necesidad de mejorar el entorno operativo de las O(I)NG**

La Comisión acepta esta recomendación.

72. A pesar de la falta de acceso a los nombres de los beneficiarios, los socios crearon sólidos mecanismos de control. Los socios, así como la Comisión, seguirán defendiendo ante el Gobierno turco la necesidad de mejorar el acceso a los datos primarios, teniendo debidamente en cuenta el marco jurídico.

**Recomendación 6 — Aumentar el seguimiento y la información sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía**

La Comisión acepta esta recomendación.

a) La Comisión seguirá dialogando con las autoridades turcas sobre este asunto con el objetivo de garantizar el pleno acceso a los datos para los socios responsables de la ejecución, con la debida consideración del marco jurídico aplicable.

c) La Comisión señala que el objetivo del Mecanismo no es coordinar toda la ayuda de la UE a los refugiados en Turquía; su mandato en cuanto a seguimiento e informes se refiere únicamente a la ayuda del Mecanismo. La Comisión ya está preparando, en un contexto diferente, un informe global sobre la ejecución de la financiación relativa a la crisis migratoria, que complementará la información específica del Mecanismo.

| <b>Hecho</b>                                                                                           | <b>Fecha</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización                                    | 17.10.2017   |
| Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)                       | 12.7.2018    |
| Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio                                      | 2.10.2018    |
| Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas | 9.11.2018    |

PDF    ISBN 978-92-847-1131-4    doi:10.2865/321560    QJ-AB-18-025-ES-N

HTML    ISBN 978-92-847-1128-4    doi:10.2865/00187    QJ-AB-18-025-ES-Q

El Mecanismo para los refugiados en Turquía es la respuesta de la UE al llamamiento del Consejo en favor de un aumento significativo de la financiación en apoyo de los refugiados en Turquía. Se trata de un mecanismo para coordinar y racionalizar la ayuda de la UE y de sus Estados miembros. La fiscalización examinó si el Mecanismo apoyó eficazmente a los refugiados en Turquía centrándose en la gestión de la Mecanismo y en los resultados logrados hasta la fecha en el marco de su rama humanitaria. El Tribunal observó que, en un contexto difícil, el Mecanismo para los refugiados en Turquía había movilizado rápidamente 3 000 millones de euros para ofrecer una rápida respuesta a la crisis de los refugiados. No obstante, no logró plenamente su objetivo de coordinar esta respuesta de manera eficaz. Los proyectos fiscalizados prestaron apoyo útil a los refugiados, la mayoría de ellos han completado sus realizaciones, pero la mitad todavía no ha producido los efectos esperados. Además, el Tribunal observó que existían posibilidades de aumentar la eficiencia de los proyectos de ayuda en efectivo. Por tanto, llega a la conclusión de que el Mecanismo podría haber sido más eficaz y que podría lograr un mejor uso de los fondos.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.