

Informe Especial

## Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África: flexible, pero insuficientemente enfocado

(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, Beatrix Lesiewicz, gerente principal, Emmanuel-Douglas Hellinakis, jefe de tarea, Laura Gores, agregada, Jiri Lang y Piotr Zych, auditores.



*De izquierda a derecha:* Katja Mattfolk, Kim Storup, Emmanuel-Douglas Hellinakis, Jiri Lang, Bettina Jakobsen y Piotr Zych.

## ÍNDICE

	Apartado
Acrónimos y abreviaturas	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 9
Información sobre los fondos fiduciarios de la UE	1 - 2
El Fondo Fiduciario de la UE para África	3 - 9
Alcance y enfoque de la auditoría	10 - 13
Observaciones	14 - 54
El Fondo Fiduciario de la UE para África es un instrumento flexible, pero dados los retos sin precedentes a los que se enfrenta, debería haber sido más concreto en su diseño.	14 - 25
El Fondo fiduciario de la UE es un mecanismo flexible, pero sus objetivos son demasiado generales para poder encauzar las acciones de manera eficiente y medir el impacto	15 - 19
La Comisión no hizo un análisis exhaustivo de las necesidades ni de los medios a su disposición para atenderlas	20 - 25
El Fondo Fiduciario de la UE para África es un mecanismo rápido, pero aún persisten insuficiencias en su ejecución	26 - 54
La selección de proyectos se efectúa con rapidez, pero no es plenamente coherente y clara	27 - 44
Los proyectos han comenzado a producir sus realizaciones, pero no se dispone aún de un sistema en funcionamiento para supervisar los resultados de los distintos apartados	45 - 54
Conclusiones y recomendaciones	55 - 61
Anexo I - Contribuciones de los Estados miembros de la UE y otros donantes (compromisos y contribuciones recibidas) a 31 de agosto de 2018	
Anexo II - Órganos de gobierno del Fondo Fiduciario de la UE para África y principales responsabilidades	
Anexo III - Proyectos auditados del Fondo Fiduciario de la UE para África	
Respuestas de la Comisión	

**ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS**

FA	Ficha de acción: documento donde figuran todos los datos pertinentes de un proyecto o programa
AC	Acuerdo constitutivo: documento por el que se establece el Fondo Fiduciario de la UE para África.
Comisión	Comisión Europea
DG Cooperación Internacional y Desarrollo	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
PEIE	Plan Europeo de Inversiones Exteriores
EUDEL	Delegación de la UE
Fondo Fiduciario de la UE para África	Fondo fiduciario de emergencia de la UE para la estabilidad, que permite hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África
CIRP	Centro de investigación y recogida de pruebas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## **RESUMEN**

- I. Desde enero de 2013, el Reglamento Financiero que rige el presupuesto de la UE permite que la Comisión Europea cree y administre fondos fiduciarios de la Unión para las acciones exteriores, es decir, fondos fiduciarios financiados por múltiples donantes y destinados a acciones de emergencia, postemergencia o temáticas.
- II. El Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos de personas en África (el «Fondo Fiduciario de la UE para África») tiene por objeto impulsar la estabilidad y contribuir a mejorar la gestión de la migración, haciendo frente a las causas profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular. Este fondo se acordó en la Cumbre de La Valeta sobre Migración, celebrado en noviembre de 2015, y financia actividades en 26 países de tres regiones africanas (denominadas los «apartados»): el Sahel y lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África.
- III. El Tribunal examinó la idoneidad de la concepción y la aplicación del Fondo Fiduciario de la UE para África y llegó a la conclusión de que se trata de un instrumento flexible, pero dados los retos sin precedentes a los que se enfrenta, debería haber sido más concreto en su diseño. En comparación con los instrumentos tradicionales, el Fondo Fiduciario de la UE para África ha sido más rápido en la puesta en marcha de los proyectos. En general, ha conseguido acelerar la firma de contratos y el pago de anticipos pero, de manera similar a los instrumentos tradicionales, los proyectos pasan por dificultades que retrasan su ejecución.
- IV. El Tribunal considera que los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África son amplios, lo que ha aportado flexibilidad para adaptar la financiación a situaciones dispares y variables, pero esta cualidad es de menor utilidad cuando se trata de dirigir la acción en los tres apartados y de medir el impacto. La Comisión no ha analizado ni cuantificado de manera exhaustiva las necesidades que debe atender el fondo fiduciario, ni tampoco los recursos de que dispone. El Tribunal también observó que las orientaciones estratégicas facilitadas a los gestores de los tres apartados no han sido suficientemente específicas, y que la puesta en común de los recursos y capacidades de los donantes todavía no es suficientemente eficaz.

V. En cuanto a la ejecución, el Tribunal constató que los procedimientos de selección de proyectos eran distintos en cada apartado y que los criterios de evaluación de las propuestas de proyectos no estaban suficientemente claros o documentados. Por otro lado, no siempre se explicaba bien la ventaja comparativa de la financiación de proyectos a través del Fondo Fiduciario de la UE para África.

VI. A pesar de que el Fondo Fiduciario de la UE para África ha adoptado un sistema común de supervisión, aún no está en funcionamiento y los tres apartados emplean sistemas distintos para supervisar el rendimiento. El Tribunal constató que los objetivos de los proyectos a menudo no eran SMART y los indicadores empleados para cuantificar los resultados de los proyectos carecían de valores de referencia. Los proyectos fiscalizados se hallaban en una fase inicial de ejecución, aunque ya habían comenzado a producir realizaciones.

VII. El Fondo Fiduciario de la UE para África ha contribuido al esfuerzo de reducir el número de migrantes irregulares que llegan a Europa desde África. No obstante, esta aportación no puede cuantificarse con precisión.

VIII. El Tribunal, basándose en su auditoría, formula una serie de recomendaciones que deberían aplicarse sin demora, ya que está previsto que el Fondo Fiduciario de la UE para África cese en sus actividades en 2020. La Comisión debería:

- mejorar la calidad de los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África;
- revisar el procedimiento de selección de los proyectos;
- adoptar medidas que aceleren su ejecución;
- mejorar la supervisión del Fondo Fiduciario de la UE para África.

## **INTRODUCCIÓN**

### ***Información sobre los fondos fiduciarios de la UE***

1. Los fondos fiduciarios, que se constituyen con un objetivo de desarrollo específico, con las contribuciones financieras de uno o varios donantes, por lo general, están administrados por una organización internacional como el Banco Mundial o las Naciones Unidas. Desde la década de los 90, son cada vez más utilizados como vehículos de financiación para la cooperación internacional y a menudo se crean en respuesta a situaciones de crisis, como catástrofes naturales o conflictos.
2. El Reglamento Financiero permite desde 2013 que la Comisión cree fondos fiduciarios de la Unión Europea<sup>1</sup>. Los fondos fiduciarios de la Unión Europea están constituidos por créditos procedentes del presupuesto de la UE o del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), junto con aportaciones de uno o varios donantes distintos, como los Estados miembros y otros países terceros. Los fondos fiduciarios de la UE destinados a acciones de emergencia o postemergencia pueden ser ejecutados directamente por la Comisión, o indirectamente por organismos específicos a quienes se confían tareas de ejecución presupuestaria<sup>2</sup>.

### ***El Fondo Fiduciario de la UE para África***

3. En 2014, se produjo un drástico aumento en el número de migrantes que intentaron llegar a Europa por sus fronteras meridionales, motivados por la inestabilidad en Siria, Irak,

---

<sup>1</sup> El artículo 187 del Reglamento Financiero —Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1)— proporciona el marco jurídico para establecer fondos fiduciarios de la UE destinados a acciones exteriores. Así se prevé en el artículo 234 del Reglamento Financiero de 2018 —Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1)—, que entró en vigor el 2 de agosto de 2018.

<sup>2</sup> Artículo 58, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero de 2012, el actual artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero de 2018.

Libia, Eritrea y Afganistán, además de las regiones del Sahel y del lago Chad. Numerosos migrantes de distintas regiones de África perdieron la vida en su travesía por el Mediterráneo intentando llegar a Europa. Estas regiones pasaron a ser el centro de atención de la política exterior de migración de la UE, en particular, desde el cierre de la denominada ruta de los Balcanes en 2016 tras celebrarse el acuerdo de la UE con Turquía.

4. En abril de 2015, el Consejo Europeo decidió dar respuesta a esta crisis convocando una cumbre internacional con el fin de tratar cuestiones relativas a la migración con Estados africanos y otros países clave. La cumbre se celebró en La Valeta (Malta) los días 11 y 12 de noviembre de 2015 y dio como resultado una declaración conjunta y un plan de acción estructurado en torno a 5 ámbitos prioritarios y 16 iniciativas prioritarias. Asimismo, el 12 de noviembre de 2015, 25 Estados de la UE, Noruega, Suiza y la Comisión Europea firmaron el acuerdo constitutivo<sup>3</sup>, por el que se establece oficialmente el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para procurar la estabilidad y atender las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África (el «Fondo Fiduciario de la UE para África»), acompañado de su correspondiente estrategia.

5. El Fondo Fiduciario de la UE para África es el tercero de los cuatro fondos fiduciarios<sup>4</sup> gestionados hasta la fecha por la Comisión Europea («la Comisión») y cuyos beneficiarios son 26 países africanos repartidos<sup>5</sup> en tres regiones (denominadas «apartados» a efectos administrativos): el Sahel y el lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África. En la ***ilustración 1*** figuran los países que abarca dicho fondo fiduciario.

---

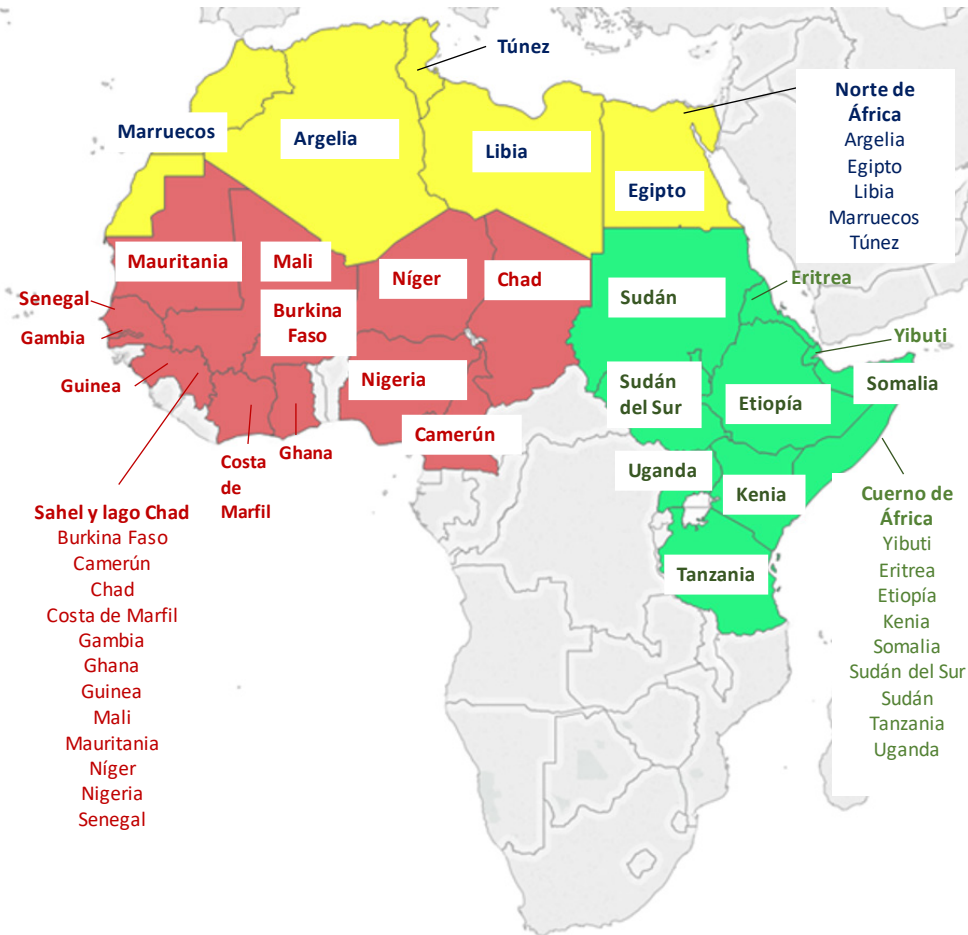
<sup>3</sup> El acuerdo constitutivo es un documento redactado por la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE y otros donantes.

<sup>4</sup> Los demás fondos son: a) el Fondo Fiduciario Bêkou para la República Centroafricana, constituido en julio de 2014 para financiar la reconstrucción de este país y su salida de la crisis; b) el Fondo Fiduciario Madad, constituido en diciembre de 2014 como respuesta a la crisis de Siria; y c) el Fondo Fiduciario de Colombia, que se creó en 2016 en apoyo del proceso posterior al conflicto.

<sup>5</sup> En su etapa inicial, el Fondo Fiduciario de la UE para África cubría 23 países. El consejo de este fondo fiduciario decidió incluir a Ghana, Guinea y Costa de Marfil en su segunda reunión celebrada el 13.12.2016.

## Ilustración 1 – Países abarcados por el Fondo Fiduciario de la UE para África

*(Los nombres y las fronteras mostrados y las designaciones utilizadas en este mapa no implican respaldo o aceptación oficiales por parte de la Unión Europea)*



*Fuente:* Comisión Europea, «2017 annual report of the EUTF for Africa».

6. El acuerdo constitutivo del Fondo Fiduciario de la UE para África estableció los siguientes órganos de gobierno y de gestión:

- a) un Consejo del Fondo Fiduciario, presidido por la Comisión (DG Cooperación Internacional y Desarrollo), y asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y otros servicios de la Comisión. Este consejo está compuesto por representantes de los donantes (Estados miembros de la UE y otros países con una contribución mínima de 3 millones de euros) y la Comisión en nombre de la Unión Europea. Ningún país africano ha decidido hasta la fecha participar en el Fondo Fiduciario de la UE para África como Miembro de pleno derecho. Los donantes que no han efectuado la contribución mínima

participan como observadores<sup>6</sup> (véase el anexo I). Según proceda, también podrán ser invitados como observadores los representantes de los países interesados y sus organizaciones regionales. Desde 2017, se ha concedido al Parlamento Europeo el estatus de observador. El Consejo del Fondo Fiduciario aporta sus directrices estratégicas sobre el empleo de los fondos;

- b) un comité operativo para cada apartado, con el fin de examinar y aprobar las medidas financiadas por el fondo fiduciario, compuesto por los representantes de la Comisión<sup>7</sup>, el SEAE, así como los representantes de los donantes (Estados miembros de la UE y otros países), que hayan contribuido con un importe mínimo de 3 millones de euros. En cuanto a las sesiones del Consejo del fondo fiduciario, podrán asistir como observadores los donantes que no hayan aportado la contribución mínima, los Estados miembros de la UE que no contribuyan, los países afectados y sus organizaciones regionales. Los representantes del Parlamento Europeo no tienen el estatus de observadores en las reuniones del Comité operativo;
- c) la gestión del fondo fiduciario corre a cargo de la Comisión (administrador fiduciario), que asume la función de secretaría del Consejo del fondo fiduciario y de los comités operativos, encargándose de ejecutar las acciones financiadas por el fondo fiduciario y delegando las tareas de gestión a los efectivos de su plantilla (administradores del fondo fiduciario) con arreglo a las normas de procedimiento (véase el anexo II).

7. Se prevé que el Fondo Fiduciario de la UE para África esté vigente de 2015 al final de 2020. Al final de agosto de 2018, las contribuciones totales de este fondo ascendieron a 4 090 millones de euros. La mayor parte (3 600 millones de euros, equivalente al 89 % de las contribuciones totales) se componía de transferencias con cargo al FED y al presupuesto de

---

<sup>6</sup> Los Estados miembros de la UE que no hayan contribuido al Fondo Fiduciario de la UE para África también podrán participar como observadores.

<sup>7</sup> El personal de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (que preside los comités operativos del Sahel y el lago Chad, y del Cuerno de África), la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (que preside el comité operativo del norte de África), la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea, la DG Migración y Asuntos de Interior, y el personal del Instrumento de Política Exterior.

la UE. Las contribuciones aportadas por los Estados miembros de la UE, junto con Noruega y Suiza, ascendían a 439 millones de euros (11 %). En la **ilustración 2** se presenta una comparación de las contribuciones a todos los fondos fiduciarios de la UE.

### **Ilustración 2 – Contribuciones de Estados miembros y otros donantes a los fondos fiduciarios de la UE, a 31 de agosto de 2018**

<b>Fondos fiduciarios de la UE</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Total contribuciones (millones de euros)</b>	<b>Contribuciones de Estados miembros y otros donantes (millones de euros)</b>	<b>Contribuciones de los Estados miembros y otros donantes (porcentaje del total)</b>
Fondo Fiduciario de la UE para África	4 092	439	11 %
Fondo Fiduciario de la UE Bêkou	240	66	27 %
Fondo Fiduciario de la UE para Colombia	96	23	24 %
Fondo Fiduciario de la UE Madad	1 571	152	10 %

*Fuente:* «Monthly Report on the Multiannual Implementation of the EU trust funds as of 31 August 2018», Comisión Europea, DG Presupuestos. Se han redondeado todas las cifras.

8. En su creación al final de 2015, el Fondo Fiduciario de la UE para África representaba un 1,5 % de toda la ayuda oficial al desarrollo en favor de los países de su competencia.
9. Debido a los distintos tipos de emergencias y las complejas situaciones a nivel local, el Fondo Fiduciario de la UE para África comprende una serie de actividades que se extienden desde la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo.

### **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA**

10. En su auditoría de gestión, el Tribunal examinó la idoneidad de la concepción y la aplicación del Fondo Fiduciario de la UE para África. El período de referencia del Tribunal discurre desde su constitución en el tramo final de 2015 hasta el fin de febrero de 2018. En la primera parte del presente informe se examina la concepción del Fondo Fiduciario de la UE para África (sus objetivos, el análisis de necesidades realizado por la Comisión y la financiación). En la segunda parte se examinan los aspectos específicos de la ejecución del Fondo Fiduciario de la UE para África (procedimientos de selección de proyectos, sistema de seguimiento y las realizaciones de los proyectos auditados).

11. El Tribunal llevó a cabo su fiscalización entre noviembre de 2017 y marzo de 2018. El trabajo del Tribunal consistió en un examen de pruebas documentales, como documentos

de programación e informes de situación, de seguimiento y de evaluación de los proyectos, así como documentación pertinente sobre los mecanismos de los fondos fiduciarios en organizaciones internacionales (Naciones Unidas y el Banco Mundial). El Tribunal llevó a cabo una serie de visitas sobre el terreno en Níger y en la delegación de la UE de Libia<sup>8</sup>. El Tribunal entrevistó al personal del Fondo Fiduciario de la UE para África en la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, el SEAE, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea, así como al Representante Especial de la UE para el Sahel, las delegaciones de la UE en Níger y en Libia, un grupo de donantes del Fondo Fiduciario de la UE para África<sup>9</sup> y las autoridades de los países de este continente. El Tribunal tuvo en cuenta su trabajo previo de auditoría y el del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión.

12. Los países visitados se eligieron de dos apartados, el Sahel y lago Chad y el norte de África, donde se ha efectuado hasta la fecha la mayor parte del gasto del Fondo Fiduciario de la UE para África. En estos apartados, los países que reciben la mayor dotación de fondos son Níger y Libia, donde el Tribunal examinó 20 proyectos en curso. En Níger, se visitaron siete de los nueve proyectos en curso, pero ello no fue posible con los proyectos de Libia por la situación de inseguridad que se vive en el terreno. La revisión de los proyectos se utilizó para justificar la valoración del Tribunal sobre la concepción y la ejecución actual del Fondo Fiduciario de la UE para África. El Tribunal utilizó las referencias numéricas de los proyectos (como se indica en el **anexo III**) en todo el presente informe.

13. Como el volumen de este fondo es, con diferencia, mayor que el resto de fondos fiduciarios de la UE, el Tribunal realizó esta tarea en 2018 con el objeto de complementar la próxima evaluación intermedia de la Comisión sobre el fondo.

---

<sup>8</sup> La Delegación de la UE en Libia se trasladó a Túnez por el estallido de los enfrentamientos armados al final de 2014.

<sup>9</sup> Se remitió un cuestionario a todos los países participantes en el Fondo Fiduciario de la UE para África (al que respondieron 21 de un total de 28 países). Se entrevistaron por separado a los representantes de los Estados miembros que más contribuyen al Fondo fiduciario (Alemania e Italia), aquellos que tienen proyectos en Níger y Libia (Francia y Luxemburgo), y otros Estados miembros seleccionados (como Bélgica, Portugal y Suecia).

## **OBSERVACIONES**

***El Fondo Fiduciario de la UE para África es un instrumento flexible, pero dados los retos sin precedentes a los que se enfrenta, debería haber sido más concreto en su diseño.***

14. En esta sección, el Tribunal examinó el modo en que la Comisión y los Estados miembros de la UE han concebido el Fondo Fiduciario de la UE para África, sus objetivos estratégicos y operativos, y el análisis de necesidades en el que se basan sus intervenciones. También estudió el enfoque seguido por la Comisión con respecto a la puesta en común de las capacidades<sup>10</sup> de los donantes activos en las regiones, y si se disponía de una herramienta de análisis de experiencias adquiridas y de un sistema de gestión de riesgos.

**El Fondo fiduciario de la UE es un mecanismo flexible, pero sus objetivos son demasiado generales para poder encauzar las acciones de manera eficiente y medir el impacto**

15. Tras la cumbre de La Valeta celebrada en noviembre de 2015, la Comisión creó rápidamente el fondo fiduciario con una doble finalidad. En primer lugar, como mecanismo de emergencia para atender las crisis en el Sahel y el lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África. En segundo lugar, su objetivo primordial es abordar las causas subyacentes de la desestabilización, los desplazamientos forzados y la migración irregular, en particular promoviendo la resiliencia, las oportunidades económicas y la igualdad de oportunidades, la seguridad y el desarrollo, así como los abusos de los derechos humanos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Considerando 18 del Acuerdo Constitutivo: El Fondo fiduciario logrará sus objetivos mediante la puesta en común de los recursos y la capacidad de analizar, identificar y ejecutar las medidas, en particular, las de los donantes activos en las regiones. Tiene por objeto aprovechar los instrumentos y los conocimientos técnicos de la Comisión y de los Estados miembros de la UE, con el fin de desarrollar una respuesta adecuada a nivel europeo.

<sup>11</sup> Artículo 2 (Objetivos del fondo fiduciario) del acuerdo por el que se establece el Fondo Fiduciario de la UE para África (el Acuerdo Constitutivo). El Acuerdo Constitutivo es un documento redactado por la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE participantes.

16. Como fondo fiduciario de emergencia, el Fondo Fiduciario de la UE para África tiene por objeto dar una respuesta rápida, flexible y eficaz<sup>12</sup> a las emergencias derivadas de las crisis en tres regiones. Sin embargo, las crisis que este fondo trata de resolver no se han definido claramente en cada región (por ejemplo, las causas de cada crisis, su impacto en la estabilidad, las conexiones con otras crisis, su duración estimada, las necesidades más urgentes y los recursos que se consideran necesarios para resolverlas).

17. El imperativo político de dar una respuesta rápida a la situación migratoria llevó al Fondo Fiduciario de la UE para África a poner proyectos en marcha con celeridad. Sus objetivos se han mantenido lo más generales posible, de manera que la mayoría de medidas puedan considerarse admisibles. En este fondo fiduciario se puede recurrir, como de hecho ya ha sucedido, a todo tipo de proyectos de desarrollo (por ejemplo, alimentación y nutrición, seguridad, salud, educación, sostenibilidad medioambiental, etc.) y de métodos de aplicación (gestión indirecta, apoyo presupuestario, etc.). Aunque esta característica ha hecho del fondo una herramienta flexible, ello ha ido en detrimento de una estrategia suficientemente orientada para garantizar un impacto. Los objetivos del Fondo Fiduciario, desde los estratégicos<sup>13</sup> hasta los más específicos a escala regional, nacional o temática, e incluso los de acciones prioritarias específicas, carecen de valores claros por alcanzar y no pueden medirse.

18. El Consejo del fondo fiduciario tiene la función de proporcionar a sus gestores prioridades estratégicas y directrices. Hasta ahora, estas también han sido muy generales y poco específicas (véase el **recuadro 1**).

---

<sup>12</sup> Decisión C(2015) 7293 de la Comisión de 20.10.2015 sobre la constitución del Fondo Fiduciario de la UE para África.

<sup>13</sup>Entre ellos figuran los siguientes: a) Mayores oportunidades económicas y laborales, b) refuerzo de la resiliencia de las comunidades, c) mejor gestión de la migración en los países de origen, tránsito y destino y d) mejora de la gobernanza y de la prevención de conflictos.

**Recuadro 1 – Ejemplos de las orientaciones generales formuladas por el Consejo del fondo fiduciario**

En la segunda reunión del Consejo del fondo fiduciario de 13 de diciembre de 2016, el Presidente señaló en una de las conclusiones que el marco estratégico del Fondo Fiduciario de la UE para África es lo suficientemente general y claro para mantener su validez, con la migración, la estabilidad y el desarrollo como centro de gravedad. No obstante, teniendo en cuenta los recursos disponibles para 2017 y el nivel de conocimientos y elementos probatorios, la Comisión Europea seguirá una línea más selectiva en las acciones que se propongan en el comité operativo, en plena sinergia y complementariedad con otros instrumentos de la UE, entre los que se incluye el plan europeo de inversión exterior.

En la tercera reunión del Consejo del fondo fiduciario de 30 de junio de 2017, el Presidente concluyó con las siguientes medidas:

- seguir concentrándose en la ejecución, intensificando de forma colectiva las operaciones con los agentes encargados;
- seguir aplicando un enfoque equilibrado en la asignación de recursos entre los distintos objetivos estratégicos del Fondo Fiduciario de la UE para África y los pilares del Plan de Acción de La Valeta;
- aplicar un enfoque integrado y coordinado.

19. Pese a la situación de continuo cambio sobre el terreno, el documento de orientación estratégica<sup>14</sup>, donde se define la estrategia general del Fondo Fiduciario, no se ha actualizado desde el 12 de noviembre de 2015, ni tampoco los marcos operativos de los tres apartados desde que se aprobaron en 2016<sup>15</sup>. A modo de ejemplo, los responsables del apartado del norte de África decidieron inicialmente centrarse solo en el tercer objetivo estratégico («Mejor gestión de la migración en los países de origen, de tránsito y de destino»), pero debido a la situación que se vive en la región, hubo también que incluir proyectos relacionados con los otros objetivos estratégicos. A pesar de que los responsables

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en).

<sup>15</sup> El marco operativo de los tres apartados fue aprobado en las siguientes fechas: el Sahel y el lago Chad (15.2.2016), Cuerno de África (31.5.2016) y norte de África (16.12.2016).

del apartado del norte de África adaptaron su enfoque en la práctica, no se actualizaron los documentos estratégicos. Este hecho afectó asimismo a la claridad y la coherencia en la elaboración de informes (véase el **apartado 53**).

### **La Comisión no hizo un análisis exhaustivo de las necesidades ni de los medios a su disposición para atenderlas**

#### La cuantificación de las necesidades

20. En el documento de orientación estratégica se declara que las intervenciones del fondo se basarán en un enfoque integrado y sustentado por elementos probatorios. En la documentación examinada, el Tribunal constató en principio una serie de descripciones narrativas del contexto y de algunas necesidades conexas. La Comisión ha reconocido la ausencia de un análisis cuantitativo de las necesidades, y por consiguiente, este fondo fiduciario carece globalmente de valores de referencia<sup>16</sup>. El Tribunal también observó que, con frecuencia, no se cuantificaban adecuadamente los análisis de necesidades realizados por los socios ejecutivos en los distintos proyectos, lo que limita la capacidad de la Comisión de demostrar que se hayan identificado las prioridades correctas y, en último término, que las acciones aprobadas para resolverlas sean las más pertinentes. Teniendo en cuenta los retos y el presupuesto comprometido (3 300 millones al final de 2017), la facultad de medir los resultados es un aspecto importante de la rendición de cuentas.

21. La Comisión no estimó el importe global de fondos necesarios para cumplir los objetivos fijados y, por tanto, no definió la «masa crítica» necesaria para financiar el Fondo Fiduciario. El 14 de marzo de 2018, la Comisión declaró, refiriéndose al Fondo Fiduciario de la UE para África, que todavía faltan más de 1 000 millones de euros para abordar el importante trabajo pendiente. Esta cifra representa una estimación del importe requerido para la financiación de proyectos en curso, y no del importe necesario para cumplir los objetivos del Fondo Fiduciario.

---

<sup>16</sup> Por definición, los valores de referencia son puntos de partida claramente definidos que marcan el inicio de la ejecución y con respecto a los cuales se evalúan los progresos.

### Puesta en común de las capacidades de los donantes y experiencias adquiridas

22. El documento de orientación estratégica establece que uno de los principios por los que se rige la intervención del Fondo Fiduciario es la investigación y el análisis en profundidad, que resultan fundamentales para entender el contexto y garantizar que las intervenciones tengan un impacto positivo. Para lograr este cometido, el Fondo Fiduciario de la UE para África debe apoyarse en centros de investigación con el fin de movilizar a los mejores socios disponibles en este ámbito, aumentar el conocimiento y la comprensión de las causas profundas y complejas de la inestabilidad, de la inseguridad, de la migración irregular y de los desplazamientos forzados, así como sus factores impulsores y subyacentes. En el momento de la fiscalización, solo el apartado del Cuerno de África había desarrollado un centro de investigación y recogida de pruebas, que se estableció en mayo de 2016. En cuanto a los apartados del Sahel y lago Chad y del norte de África, la Comisión entabló las negociaciones para financiar contratos de investigación transregionales en febrero de 2018, fecha en que la mayoría de fondos ya habían sido aprobados.

23. Puesto que ningún donante sería capaz de resolver por sí solo los retos presentes en los 26 países cubiertos por el Fondo Fiduciario de la UE para África, se destaca en los considerandos del acuerdo constitutivo que el Fondo Fiduciario logrará sus objetivos aunando recursos y capacidades, en especial los de los distintos donantes con actividad en la región<sup>17</sup>. En esta puesta en común, un planteamiento eficiente exige un inventario exhaustivo de la experiencia y de las capacidades de cada donante, con el fin de emplearlas de forma óptima y sistemática. No obstante, el Tribunal constató que solo el apartado del Cuerno de África contaba con dicho inventario<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Considerando 18 del acuerdo constitutivo.

<sup>18</sup> En cuanto a este apartado, el centro de investigación y recogida de pruebas había llevado a cabo un estudio documental en el que se evaluaba el estado de la investigación sobre migración, desplazamiento y conflicto en el Cuerno de África, que también tiene en cuenta el panorama de los actores actualmente ocupados en los ámbitos de migración y de conflicto en el Cuerno.

24. El Tribunal también detectó la ausencia de un mecanismo destinado a analizar las experiencias adquiridas<sup>19</sup> del Fondo Fiduciario de la UE para África en su conjunto, lo que impide la recopilación coherente de buenas prácticas y la concepción de medidas de mitigación de cara a acciones futuras. Aunque existe una sección destinada a las experiencias adquiridas en la ficha de acción, donde se documenta cada propuesta de proyecto, esta se limita generalmente a presentar una lista de proyectos anteriores o describir la experiencia del socio ejecutivo. Esta información puede ser relevante como criterio de selección para elegir los socios ejecutivos, pero no es adecuada como registro para recoger las experiencias adquiridas. Solo en contadas ocasiones se observaron ejemplos que mostraran cómo podrían aprovecharse en nuevos proyectos las experiencias adquiridas.

#### Marco de gestión de riesgos

25. Contar con un marco adecuado de gestión de riesgos es otro elemento importante<sup>20</sup> y, sin embargo, el acuerdo constitutivo no menciona esta herramienta de gestión. Por otra parte, los Estados miembros que participan en el fondo fiduciario están tan expuestos a riesgos (financieros, relativos a la reputación, etc.) como la Comisión. Dos Estados miembros solicitaron expresamente un marco específico de evaluación de riesgos durante la primera reunión del Consejo del fondo fiduciario<sup>21</sup>. No obstante, hasta ahora la Comisión ha preferido apoyarse en los sistemas de control interno de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, en lugar de establecer un marco específico de evaluación de riesgos para el Fondo Fiduciario de la UE para África. En cambio, en el caso de los fondos gestionados por las Naciones Unidas y el

---

<sup>19</sup> Por experiencias adquiridas se entiende normalmente las «generalizaciones basadas en las experiencias [...] de] los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto». «Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados», OCDE 2002.

<sup>20</sup> El Reglamento Financiero establece que «los fondos fiduciarios de la Unión ofrecerán [...] un mejor control de la Unión sobre los riesgos» (artículo 187, apartado 3, letra b).

<sup>21</sup> En la cuarta reunión del Consejo del fondo fiduciario de abril de 2018, dos países más mencionaron la necesidad de avanzar en el seguimiento de los riesgos en los proyectos y mejorar la supervisión y la evaluación.

Banco Mundial, se considera una buena práctica contar con un marco específico de evaluación de riesgos.

***El Fondo Fiduciario de la UE para África es un mecanismo rápido, pero aún persisten insuficiencias en su ejecución***

26. En este apartado, el Tribunal examinó ciertos aspectos de la ejecución del Fondo Fiduciario para África. El Tribunal evaluó los procedimientos de selección de proyectos, la información aportada a los comités operativos, la coordinación entre las direcciones generales de la Comisión y entre los distintos apartados, la complementariedad con otros instrumentos de la Unión y la agilidad de los procedimientos. También examinó el seguimiento y las realizaciones de los proyectos en curso financiados por el Fondo Fiduciario de la UE para África.

**La selección de proyectos se efectúa con rapidez, pero no es plenamente coherente y clara**

Selección de proyectos para los tres apartados

27. En los apartados del norte de África y del Sahel y lago Chad, la selección de las propuestas de proyectos se efectúa entre las presentadas por los socios ejecutivos potenciales, previa consulta a las distintas partes interesadas. Si una propuesta se ajusta a las prioridades del apartado, el administrador del fondo fiduciario elabora una ficha de acción (previa consulta a las delegaciones de la UE). La ficha de acción se remite al comité operativo para su aprobación. Con arreglo a este planteamiento, los administradores del fondo fiduciario dependen en gran medida del análisis de necesidades identificado por los socios ejecutivos en apoyo de sus propuestas de proyecto.

28. El apartado del Cuerno de África aplica un enfoque descendente donde el administrador del fondo fiduciario, previa consulta a las delegaciones de la UE, analiza las necesidades específicas basándose en el análisis cuantitativo del centro de investigación y recogida de pruebas (***véase el apartado 22***) y en las consultas a los Gobiernos de los países africanos. Sobre la base del análisis de necesidades, se elabora una ficha de acción, en la que también figuran posibles socios ejecutivos, y se presenta al comité operativo para su aprobación. Este

enfoque posibilita una mayor concentración en las prioridades fijadas por el fondo fiduciario y las necesidades identificadas.

29. Los apartados del norte de África y del Cuerno de África carecen de criterios documentados para la selección de las propuestas de proyecto. En su lugar, según la Comisión, tienen en cuenta el nivel de relevancia de cada propuesta con respecto a las estrategias regionales o nacionales, así como las competencias específicas y la presencia sobre el terreno de los socios ejecutivos potenciales. El marco operativo del apartado del Sahel y el lago Chad es el único que incluye criterios de selección de las acciones,<sup>22</sup> pero el Tribunal no encontró ninguna evaluación documentada de propuestas de proyectos que se hicieran con arreglo a estos criterios. Por tanto, no pudo valorar si los proyectos seleccionados eran probablemente los más pertinentes. Una serie de Estados miembros han lamentado la ausencia de unos criterios claros en la selección de proyectos<sup>23</sup>.

#### Información ofrecida a los comités operativos

30. La diferencia entre los mecanismos tradicionales de ejecución de la UE y el Fondo Fiduciario de la UE para África estriba en la existencia y la función de los comités operativos. En el artículo 4, apartado 1, letra b) del acuerdo constitutivo se dispone que el comité operativo es responsable, en particular, de la selección de las acciones que financie el Fondo Fiduciario de la UE para África. Sin embargo, los comités operativos únicamente ven las propuestas que se hayan desarrollado en fichas de acción, y no reciben información de las que no se recogen en tales fichas, del mismo modo que los organismos de ejecución cuyos

---

<sup>22</sup> Estos criterios son los siguientes: a) responder a un doble razonamiento: impedir por una parte la migración irregular y los desplazamientos forzosos y, por otra, facilitar una mejor gestión migratoria o establecer un planteamiento exhaustivo en favor de la estabilidad, la seguridad y la resiliencia; b) respetar el ámbito temático y geográfico de cada instrumento financiero y su reglamento respectivo, en particular en cuanto a la normativa oficial de ayuda al desarrollo (AOD); c) respetar los ámbitos específicos de acción que se identifican en el marco operativo; d) complementar otras medidas de los Estados miembros y de la UE en la región; e) contar con el acuerdo de las autoridades beneficiarias.

<sup>23</sup> Actas de las reuniones del Comité operativo del Sahel y el lago Chad de 14.1.2016 y 18.4.2016.

proyectos no se seleccionan no son informados sistemáticamente de los motivos de la denegación, lo que limita su capacidad de mejorar la calidad de las propuestas futuras.

31. Aunque los comités operativos no son informados de todas las propuestas recibidas, sí tenían que ocuparse de una carga de trabajo variable relativa a la aprobación de proyectos. Por ejemplo, 28 fichas de acción (674 páginas) fueron repartidas en la reunión del comité operativo del apartado Sahel y lago Chad el 14 de diciembre de 2016, mientras que el del norte de África tenía que aprobar solo tres fichas de acción (62 páginas) en su reunión del 16 de diciembre de 2016. La documentación de los proyectos se repartió tarde<sup>24</sup> (solo una semana natural antes de la fecha en que debía aprobarse), lo que dejó escaso tiempo a los representantes de los Estados miembros y los países africanos para examinarla de forma adecuada.

32. En el acuerdo constitutivo se dispone<sup>25</sup> que, en el supuesto de requerirse una modificación sustancial de la naturaleza o de los objetivos de una acción después de haberse aprobado, el administrador del fondo fiduciario debe presentar la ficha de acción modificada al comité operativo para que este la apruebe antes de aplicarse. Aunque el comité operativo del Cuerno de África recibió notificación de los cambios aplicados en los proyectos, no sucedió lo mismo con el comité operativo del Sahel y el lago Chad<sup>26</sup>. En cuanto al apartado del norte de África, el Tribunal no halló casos similares.

---

<sup>24</sup> En el artículo 7 de las normas de procedimiento relativas al comité operativo se establece que el plazo mínimo para enviar la documentación de las reuniones es de 15 días antes de la fecha de la reunión. Por ejemplo, en el acta del quinto comité operativo del Cuerno de África celebrado en diciembre de 2017 se recoge que el comité operativo había manifestado su profunda preocupación por la distribución tardía de los documentos de la reunión, y que en el futuro, la documentación se tendría que repartir con bastante antelación (tres semanas).

<sup>25</sup> Artículo 6.6.5

<sup>26</sup> En la primera reunión del comité operativo celebrada en enero de 2016 se aprobó el proyecto 8 de Níger. Durante la fase de preparación o negociación, las agencias de los Estados miembros propusieron un cambio en los objetivos de la acción. Por consiguiente, la descripción de la acción firmada en septiembre de 2016 era sensiblemente distinta de la ficha de acción adoptada por el comité operativo. Dicha modificación no había sido notificada al comité operativo del Sahel y lago Chad.

### Coordinación y complementariedad

33. En la fase de selección, es fundamental que se coordinen las distintas direcciones generales de la Comisión, y para garantizar que así ocurra, la Comisión ha creado una serie de mecanismos internos y modalidades detalladas de trabajo entre la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, el SEAE, la DG Migración y Asuntos de Interior y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea. A fin de evaluar los proyectos presentados antes de su aprobación, estos servicios participan regularmente en reuniones internas de revisión de la calidad (que se circunscriben en el grupo de apoyo a la calidad). Pese a estos esfuerzos, todavía hay margen de mejora en materia de coordinación.

34. Las características de las necesidades identificadas en África son tales que a menudo exigen una respuesta transversal entre los distintos apartados, por ejemplo, entre el Sahel y el norte de África. Conforme al artículo 3.1 de sus Normas de procedimiento, el comité operativo deberá reunirse en sesiones conjuntas para examinar los asuntos que sean de interés común, según corresponda. En la práctica, las reuniones de los comités operativos suelen celebrarse por separado por cada apartado, y hasta la fecha solo se han celebrado dos sesiones conjuntas<sup>27</sup>. En su tercera reunión de junio de 2017, el Consejo del fondo fiduciario decidió concentrarse más en la selección de programas transversales. Sin embargo, a pesar del interés en esta cooperación entre distintos apartados, solo se han aprobado 4 de los 143 programas que responden a este perfil<sup>28</sup>.

35. Cuando seleccionan proyectos, los comités operativos también necesitan suficiente información para evaluar el carácter complementario de las medidas del fondo fiduciario, es decir, comprobar que no se solapan o duplican con otros instrumentos de la UE e identificar posibles sinergias. En el documento de orientación estratégica figuran los requisitos adicionales para garantizar que el Fondo Fiduciario de la UE para África complementa a otros

---

<sup>27</sup> Estas reuniones se celebraron el 16.12.2015 y el 26.2.2018.

<sup>28</sup> Dos de los cuales son el Centro de investigación y recogida de pruebas, y el Centro de cooperación técnica.

instrumentos de la Unión. Uno de tales requisitos es financiar solo actividades que no estén ya incluidas en un programa indicativo nacional o regional. No obstante, el Tribunal identificó dos proyectos (fuera de su muestra) en el apartado del Cuerno de África que habían formado parte inicialmente de un programa indicativo regional y que, tras una transferencia de fondos, habían pasado a ser competencia del fondo fiduciario.

36. Pese a los esfuerzos de coordinación realizados por la Comisión, el Tribunal también detectó varios ejemplos de proyectos seleccionados por el Fondo Fiduciario de la UE para África que atienden necesidades similares a las de otras actividades financiadas por la Unión, lo que supone un riesgo de duplicación de otras formas de ayuda de la UE<sup>29</sup>. La Comisión no ha justificado por qué estos proyectos se financian a través de este fondo fiduciario y no de otros instrumentos<sup>30</sup>. En el **recuadro 2** se presentan ejemplos de proyectos que, pese a los esfuerzos de coordinación, abordan necesidades similares.

#### **Recuadro 2 - Ejemplos de proyectos que abordan necesidades similares**

##### Ayuda de emergencia

Se establecen modalidades de colaboración con el objeto de garantizar la coordinación entre el Fondo Fiduciario de la UE para África y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea. En el transcurso de una reunión del grupo de apoyo a la calidad sobre el *Refuerzo de la protección y la resiliencia de las poblaciones desplazadas en Libia* (proyecto 17), la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea advirtió de que la propuesta es de una intervención tradicional de esta dirección general que, de financiarse, produciría un solapamiento considerable de las iniciativas existentes. A pesar de esas observaciones, la Comisión no aclaró, en su ficha de acción presentada para ser aprobada por el comité operativo, por qué debería financiarse a través del el Fondo Fiduciario de la UE para África.

<sup>29</sup> En el artículo 187, apartado 3, letra b) del Reglamento financiero, se dispone que los fondos fiduciarios de la UE «no deben crearse si se limitan a duplicar, sin más valor añadido, otros canales de financiación o instrumentos similares existentes».

<sup>30</sup> Esta obligación se recoge en la sección 2 del documento de orientación estratégica relativa a la complementariedad (página 11): el fondo fiduciario cubrirá las áreas geográficas y temáticas desatendidas por otros socios ejecutivos con medios distintos (donde se incluyen los Estados miembros de la UE). Esta información deberá indicarse en cada proyecto aprobado.

#### Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz

El Tribunal constató que dos proyectos (uno financiado por el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz, y otro por el Fondo Fiduciario de la UE para África) se centran en la repatriación humanitaria de migrantes de Libia a sus países de origen. Ambos proyectos apoyan actividades destinadas a estabilizar las comunidades y se adjudicaron al mismo socio ejecutivo, coincidiendo parcialmente en el mismo período temporal. Por otra parte, los dos proyectos comprenden determinadas actividades, como trabajo de rehabilitación y ayuda a la cohesión social y se desarrollan en las mismas ciudades: Sabha y Qatroun.

37. Además, la Comisión acaba de establecer el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) destinado a abordar «las causas socioeconómicas profundas específicas de la migración y fomentando la reintegración sostenible de los migrantes que vuelven a su país de origen, y reforzando las comunidades de tránsito y de acogida»<sup>31</sup>. El Consejo del Fondo Fiduciario subrayó la necesidad de garantizar la complementariedad con otros instrumentos como el futuro PEIE, los mecanismos de financiación coordinada, etc. Sin embargo, el Tribunal no encontró documentación alguna sobre la forma en que debe coordinarse el Fondo Fiduciario de la UE para África con el PEIE, ni medidas destinadas a maximizar la complementariedad entre las actuaciones seleccionadas conforme a ambos instrumentos.

38. Los ejemplos precedentes demuestran que el Fondo Fiduciario de la UE para África no aplicó una división suficientemente clara del trabajo entre el fondo y otros instrumentos, o entre la intervención de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea. Con respecto a Libia, la Comisión está elaborando una matriz de intervenciones en el sector de la sanidad, si bien no se trata de una práctica normal en otros países y sectores. Si se amplía a todos los sectores, dicho documento facilitaría el proceso de

---

<sup>31</sup> Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS, artículo 3 - Finalidad.

revisión de la calidad en la selección de proyectos y maximizaría la complementariedad de las actuaciones sobre el terreno.

### Rapidez de los procedimientos

39. La agilidad en la selección de los proyectos<sup>32</sup> era una de las formas en que se esperaba que el Fondo Fiduciario de la UE para África aportaría valor añadido, lo que impulsó a la Comisión a acelerar los procedimientos y seleccionar con rapidez proyectos para su financiación. Como se muestra en el análisis del Tribunal, la selección de proyectos del Fondo Fiduciario de la UE para África fue indudablemente más rápido que los instrumentos tradicionales de la UE<sup>33</sup>. Este fondo ha posibilitado la agilización de las distintas fases, reduciendo el tiempo dedicado a la identificación, a la formulación y a la contratación, hasta efectuarse el primer pago (véase la **ilustración 3**). Todas las partes entrevistadas durante esta auditoría acogieron de buen grado la rapidez con la que el fondo fiduciario había conseguido idear los proyectos y comentaron su rápida respuesta a una variedad de necesidades acuciantes.

### **Ilustración 3 - Comparación indicativa de rapidez en los procedimientos**

Fase	Definición	Fondo fiduciario de la UE para África, todos los apartados (en días)	Presupuesto de la UE y el FED (en días)	Ahorro medio de tiempo (en días)
1. Identificación/formulación	Promedio de días que transcurren entre la revisión del Grupo de apoyo a la calidad y la aprobación de los comités operativos o del Comité FED/ICD	33	133	100
2. Contratación	Promedio de días que transcurren entre la aprobación por los comités operativos o del Comité FED/IEV/ICD y la firma del contrato	270	423	153
3. Primer Pago	Promedio de días que transcurren entre la firma del contrato y la autorización del primer pago	30	42	12

<sup>32</sup> En el considerando 10 de la Decisión C(2015) 7293 de la Comisión, de 20 de octubre de 2015, se establece que el Fondo Fiduciario dotará a la UE y a sus Estados miembros de un instrumento flexible y rápido que les permita obtener resultados inmediatos y concretos ante situaciones sensibles, de fragilidad y que siguen una rápida evolución.

<sup>33</sup> Por «instrumentos de desarrollo tradicionales» se entiende el Fondo Fiduciario de la UE para África y los instrumentos del presupuesto de la UE con los que se pueden financiar actividades en los 26 países africanos que cubre el Fondo Fiduciario de la UE para África, es decir, el Instrumento Europeo de Vecindad y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

40. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que varios proyectos se identificaron inicialmente en el marco de otros instrumentos de la UE y fueron asumidos posteriormente por el Fondo Fiduciario de la UE para África. En ciertos casos, la mayor rapidez se ha obtenido a costa del tiempo que necesitan los comités operativos para evaluar exhaustivamente las propuestas antes de aprobar los proyectos del fondo fiduciario (véase el **apartado 31**).

41. Transcurrida la mitad de su período de vigencia, el Fondo Fiduciario de la UE para África ha firmado contratos cuyo valor asciende al 45 % de todos los fondos disponibles (véase la **ilustración 4**). Aunque en líneas generales, el Fondo Fiduciario de la UE para África logró acelerar la celebración de contratos<sup>34</sup>, existen otros instrumentos de emergencia aún más rápidos en este sentido. Por ejemplo, el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz, que interviene en ámbitos similares a los de este fondo fiduciario, cuenta con la opción de emplear las «medidas excepcionales de asistencia»<sup>35</sup>. En este caso, una vez que la Comisión ha adoptado una decisión de financiación, el 86 % de todos los contratos se firman en cuatro meses<sup>36</sup> (frente a los 270 días del Fondo Fiduciario de la UE para África). Puesto que el Fondo Fiduciario de la UE para África es un mecanismo de emergencia, podría haberse previsto una mayor agilidad en la firma de los contratos.

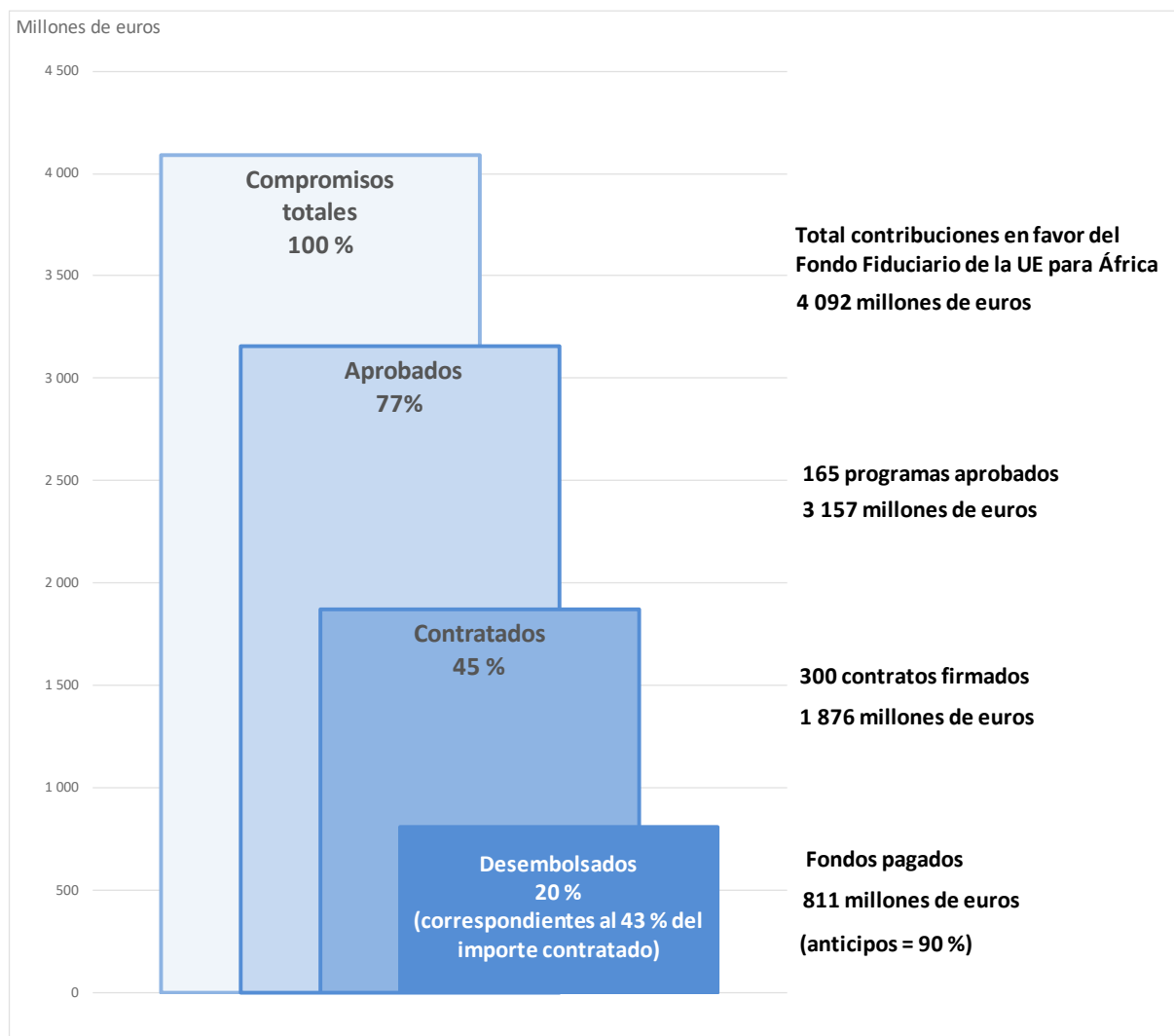
---

<sup>34</sup> Entre los esfuerzos de la Comisión por acelerar la contratación, cabe mencionar los siguientes: envío de correspondencia a los Estados miembros y celebración de debates con sus respectivas agencias ejecutivas en la Red de Profesionales para la Cooperación Europea al Desarrollo, una plataforma de coordinación compuesta por quince agencias ejecutivas procedentes de los Estados miembros.

<sup>35</sup> Artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 230/2014 de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

<sup>36</sup> «Annual activity report 2017 - Service for Foreign Policy Instruments – Annex 12 «Performance tables», p. 139.

#### Ilustración 4 - Ejecución del presupuesto al final de agosto de 2018



*Fuente:* Se basa en los datos de la Comisión Europea sobre el estado de ejecución a 31 de agosto de 2018 publicados en el sitio web del Fondo Fiduciario de la UE para África. Todas las cifras se han redondeado.

42. En lo relativo a la ejecución de proyectos, el Fondo Fiduciario de la UE para África tuvo solo un impacto limitado en la aceleración del proceso si se compara con las alternativas tradicionales de ayuda al desarrollo. El fondo fiduciario tuvo dificultades similares a las sufridas por los instrumentos tradicionales, lo que a su vez refleja el bajo nivel de pagos (véase la **ilustración 4**), que constituyen en su mayoría (casi el 90 %) pagos de anticipos o de

apoyo presupuestario<sup>37</sup>. Según la Comisión, la causa más común de los retrasos es el entorno complejo y problemático en que opera el Fondo Fiduciario de la UE para África, ya que, con frecuencia, los socios ejecutivos no pueden intervenir en zonas afectadas por conflictos.

43. No obstante, debido al contexto excepcional en el que opera el Fondo Fiduciario de la UE para África, sería lógico prever que la Comisión estudie sistemáticamente la posibilidad de aplicar medidas aceleradas y trate este asunto con los posibles socios ejecutivos. Una forma de acelerar el inicio de la ejecución es admitir como subvencionables los costes de preparación de los proyectos efectuados a partir de su fecha de aprobación (es decir, una vez que se hayan decidido, si procede, las condiciones fundamentales del proyecto). De hecho, las directrices de la Comisión relativas a las situaciones de emergencia permiten este planteamiento.

**Recuadro 3 - Ejemplo de Níger, donde los proyectos podrían haberse ejecutado más rápidamente si su autorización hubiera sido inmediata**

*Proyecto 10: «Apoyo a la formación y a la inserción en el mercado laboral para los jóvenes en las regiones de Agadez y Zinder»*

El 18 de abril de 2016, el comité operativo aprobó este proyecto. Sin embargo, el proceso para contratar a la dirección de este proyecto no podía empezar hasta la firma del contrato en noviembre de 2016. Si los costes de preparación del proyecto hubieran sido admisibles en cuanto se aprobara el proyecto, se habrían mitigado las consecuencias del dilatado proceso de contratación y, por tanto, se habría reducido el tiempo empleado en iniciar la ejecución del proyecto.

44. El Tribunal halló en la mayor parte de los casos que las fichas de acción presentadas a los comités operativos para su aprobación no especificaban el inicio previsto de las actividades del proyecto, sino que, en su lugar, hacían referencia a la duración general de los proyectos (que oscilaba entre 12 y 60 meses en el caso de los proyectos examinados). Por

---

<sup>37</sup> La ayuda presupuestaria a Níger (proyecto 12) representa el 7 % del desembolso total de los fondos.

consiguiente, los comités operativos no pueden tener en cuenta este aspecto en la aprobación de los proyectos, ni considerar otras alternativas para garantizar un inicio más rápido de la ejecución.

**Los proyectos han comenzado a producir sus realizaciones, pero no se dispone aún de un sistema en funcionamiento para supervisar los resultados de los distintos apartados**

### Supervisión

45. En 2017, los tres apartados del Fondo Fiduciario de la UE para África adoptaron una plataforma común de supervisión de todos los proyectos, con sus marcos lógicos<sup>38</sup>, objetivos y los correspondientes valores reales de cada indicador específico. La Comisión ha registrado la mayor parte de los objetivos de los proyectos del fondo fiduciario en este sistema de supervisión, aunque no se dispone todavía de resultados. No todos los socios ejecutivos muestran su voluntad de introducir datos en la plataforma común y la mayoría de ellos no tiene la obligación contractual de hacerlo, lo cual se debe al hecho de que el sistema no se había desarrollado todavía o no se había previsto en el momento de firmarse los contratos, y la Comisión no estableció esa cláusula en los acuerdos de financiación.

46. En el momento de efectuarse la auditoría, la Comisión había desarrollado un total de 19 indicadores agregados en su plataforma de supervisión que eran comunes a los tres apartados. Sin embargo, algunos de dichos indicadores se solapan, y no siempre está clara la relación que guardan estos con los indicadores de rango superior que se encuentran en el marco general de resultados de este fondo fiduciario (véase el **recuadro 4**).

#### **Recuadro 4 – Insuficiencias relativas a los 19 indicadores agregados**

- Existe un posible solapamiento entre los indicadores 2.3 (número de personas que reciben la ayuda a la nutrición) y 2.4 (número de personas que reciben ayuda relacionada con la seguridad alimentaria). En la definición de ambos indicadores figura la formación en prácticas agrícolas;

---

<sup>38</sup> Resumen de un proyecto, donde figuran los objetivos, las metas y los indicadores.

- los indicadores no cubren toda la gama de proyectos del Fondo Fiduciario de la UE para África (por ejemplo, el proyecto 6);
- es una tarea ardua conectar o situar estos indicadores con los miles de indicadores comunes de productividad que tienen los proyectos, y después con el marco global de resultados del fondo fiduciario, así como a las prioridades del Plan de Acción de La Valeta. El apartado del Cuerno de África ha decidido, por iniciativa propia, confiar esta tarea a expertos técnicos.

47. Hasta la fecha, el apartado del Sahel y el lago Chad ha optado por usar el sistema CAD (recopilar, analizar y difundir), mientras que el Cuerno de África está usando el sistema MLS (sistema de supervisión y aprendizaje). El norte de África ha tomado medidas para poner en marcha su propio sistema de supervisión y de evaluación. La multitud de sistemas de información y de seguimiento no permite obtener una visión única y global de los resultados alcanzados por el Fondo Fiduciario de la UE para África en su conjunto.

48. Asimismo, no existe una distinción nítida entre las responsabilidades de los socios ejecutivos y los de la Comisión o de las Delegaciones de la UE en materia de supervisión. Por ejemplo, en un proyecto de Níger (proyecto 7), todo su presupuesto se gastó en 12 meses en lugar de en los 36 meses previstos, y se destinó principalmente a un objetivo común al de otros donantes (ayuda directa a los migrantes). Los otros dos objetivos (gobernanza y acciones ligadas al desarrollo) se dejaron en su mayor parte desatendidos. El Tribunal observó demoras constantes<sup>39</sup> en los proyectos ligados a la seguridad, la gestión de fronteras y otros ámbitos similares.

49. En el momento de la auditoría, no se había elaborado ningún informe ROM<sup>40</sup> en relación con los proyectos examinados. La Comisión había visitado todos los proyectos

---

<sup>39</sup> Proyecto 11, retrasado 3,5 meses; proyecto 5, retrasado 7 meses, y el proyecto 4 de dos años necesita ahora una prórroga para alcanzar sus principales resultados.

<sup>40</sup> Seguimiento orientado a los resultados. El sistema de seguimiento orientado a los resultados fue establecido por EuropeAid en el año 2000 para reforzar la supervisión, la evaluación y la transparencia de la ayuda al desarrollo. Se basa en breves evaluaciones específicas y sobre el terreno, realizadas por expertos externos y se vale de una metodología estructurada y coherente contrastada con cinco criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto potencial y sostenibilidad probable.

ejecutados en Níger al menos en una ocasión, lo que permitió a sus servicios efectuar su seguimiento. En Libia, dada la difícil situación de seguridad, la Comisión no pudo visitar todos los proyectos en curso, aunque sí estaba valorando la posibilidad de delegar en terceros la supervisión (es decir, contratar un servicio local para llevarla a cabo). Un componente fundamental de la supervisión es cotejar periódicamente los proyectos con su marco lógico. La mayoría de los proyectos auditados solo estaban provistos de marcos lógicos provisionales, que debían completarse tras su fase de inicio, esto es, una vez que se hubiera firmado el correspondiente contrato. En la fase de inicio, los socios ejecutivos consultan a los beneficiarios finales e identifican las necesidades específicas de la población o la administración. Previo acuerdo con la Delegación de la UE, desarrollan o actualizan las metas o los indicadores. Según la Comisión, este planteamiento ofrece cierta flexibilidad en un contexto complejo y posibilita la recogida de datos no disponibles al principio. Sin embargo, incluso después de actualizarse los marcos lógicos, los proyectos auditados no contaban con metas cuantificables y, por tanto, los objetivos específicos todavía no eran SMART<sup>41</sup> (véase el **recuadro 5**).

**Recuadro 5 – Ejemplos de objetivos poco específicos en el apartado del Sahel y el lago Chad**

Proyecto 8: apoyo a la aplicación de medidas estructurales y a corto plazo

Proyecto 9: apoyo a la gestión delegada de proyectos

Proyecto 10: mejora de la dirección de las actuaciones en el ámbito de la educación

Proyecto 10: mejora de la empleabilidad de los jóvenes

50. La utilidad de algunos indicadores era limitada. En el proyecto 10, un indicador se basaba en una decisión política adoptada posteriormente por la administración local. Este tipo de indicador es insuficiente, puesto que los socios ejecutivos no influyen en estas decisiones ni pueden rendir cuentas por ello. El Tribunal también halló una serie de indicadores basados en las opiniones de los beneficiarios (por ejemplo, resultados de

---

<sup>41</sup> Específicos, cuantificables, alcanzables, pertinentes y puntuales.

encuestas) que son subjetivos y difíciles de verificar. Otros indicadores se añadieron al marco porque los socios ejecutivos los empleaban en sus informes internos, lo que aumenta la carga administrativa del Fondo Fiduciario de la UE para África.

51. Unos valores de referencia adecuados permiten evaluar el progreso realizado en relación con las necesidades generales, tanto en términos relativos como absolutos. Los valores de referencia constituyen un punto débil en todos los marcos lógicos analizados por el Tribunal, incluso los que ya se habían revisado. En la mayoría de casos, el valor de referencia ligado a los indicadores específicos era cero o venía marcado con la mención «sin objeto»<sup>42</sup>, lo que hacía imposible presentar los avances realizados en términos relativos. En un caso, los indicadores carecían de valores de referencia, lo que no fue un impedimento para medirlos de todos modos<sup>43</sup>, si bien estos registros no aportan información útil sobre el progreso realizado.

#### Realizaciones de los proyectos en curso

52. En el momento de llevarse a cabo la auditoría, los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario de la UE para África se encontraban, en líneas generales, en una fase inicial de ejecución, aunque los auditados en Libia y en Níger ya habían comenzado a producir sus primeras realizaciones (véase el **recuadro 6** para consultar algunos ejemplos). En Níger, el equipo auditor visitó, entre otros proyectos, el centro de tránsito de migrantes en uno de los quince observatorios de la migración asentados en Agadez, y entrevistaron a investigadores policiales que participaban en el desmantelamiento de las redes de traficantes. En Libia no fue posible visitar ninguno de los proyectos en curso por la situación en materia de seguridad.

---

<sup>42</sup> Esta observación afecta a los siguientes proyectos: 4, 5, 7, 11, 13, 17, 18, 19 y 20.

<sup>43</sup> En el proyecto 7, los indicadores ofrecían cifras que mostraban la consecución de metas relativas a la ayuda prestada en los centros de tránsito y en los retornos voluntarios asistidos (por ejemplo, 380 %, 415 %, 225 %, etc.), ahora bien, sin valores estimados de referencia que facilitaran la comparación.

**Recuadro 6 – Ejemplo de realizaciones en proyectos en curso auditados**

Según los informes de situación presentados por los socios ejecutivos (validados por la Comisión), el Tribunal observó los siguientes ejemplos de realizaciones en los proyectos:

Níger

Proyecto 7: se facilitaron unas condiciones de vida aceptables a los migrantes en el Centro de Tránsito de Migrantes de Agadez (uno de los cuatro presentes en Níger). Más de 9 000 migrantes pasaron por estos centros en 2017.

Proyecto 8 se crearon 15 observaciones para supervisar las consecuencias de la migración a nivel local e identificar posibles medidas paliativas.

Proyecto 11: se dismantelaron 7 redes de traficantes a nivel nacional y 12 redes a nivel internacional, gracias a los equipos conjuntos de investigación policial en 2017.

Libia

Proyecto 19, con arreglo a uno de sus objetivos:

- se prestó ayuda a 4 709 migrantes con el retorno voluntario asistido;
- se prestó ayuda humanitaria a 19 605 migrantes en forma de artículos no alimentarios y equipos de higiene en distintos centros de internamiento;
- se efectuaron evaluaciones rápidas de las necesidades de los migrantes y se prestó asistencia médica a más de 6 000 migrantes;
- la unidad de protección prestó ayuda a la vivienda en favor de 929 personas (entre ellas, embarazadas y niños no acompañados). La unidad de cooperación técnica formó a 21 funcionarios públicos sobre la evaluación de los derechos humanos y de la vulnerabilidad.

53. Según las cifras de Frontex, el número general de cruces ilegales de fronteras hacia la UE muestra su máximo general en 2016, seguido de un descenso en 2017 (véase el **recuadro 5**). El Fondo Fiduciario de la UE para África es uno de los numerosos instrumentos (dentro y fuera de la UE) que contribuyen a mejorar las cifras, que son dispares entre los tres apartados.

**Ilustración 5 - Cruces ilícitos de fronteras hacia la UE por migrantes procedentes de las regiones que abarca el Fondo Fiduciario de la UE para África**

	2014	2015	2016	2017
Sahel y el lago Chad	42 601	65 297	114 814	76 889
Norte de África	10 773	21 603	19 393	27 912
Cuerno de África	46 536	70 875	42 850	17 984
<b>Total Fondo Fiduciario de la UE para África</b>	<b>99 910</b>	<b>157 775</b>	<b>177 057</b>	<b>122 785</b>

*Fuente:* TCE, a partir de los datos de Frontex, de 2014 a 2017.

54. En el informe anual del Fondo Fiduciario de la UE para África correspondiente al ejercicio 2017 no figura información detallada sobre los resultados logrados hasta la fecha, sino del número de proyectos aprobados, los fondos gastados y algunos ejemplos de las realizaciones obtenidas. Aunque el informe anual es un documento único y consolidado, la información que recoge no guarda coherencia entre los tres apartados. Por ejemplo, en el capítulo 3 referente a las orientaciones estratégicas, la ejecución y los resultados, el informe anual presenta una serie de cuadros para cada apartado donde se asignan los fondos a las distintas prioridades financiadas según el apartado que corresponda. Sin embargo, los objetivos generales del Fondo Fiduciario de la UE para África dejan un extenso margen de discreción a los administradores del fondo para decidir la clasificación de los proyectos, lo que implica que no pueden compararse con facilidad los fondos asignados por prioridades y por apartados.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

55. Ante una serie de dificultades significativas, el Fondo Fiduciario de la UE para África se constituyó como fondo fiduciario de emergencia con el fin de ayudar a afrontar las crisis de tres regiones africanas. Tiene también por objeto alcanzar la estabilidad y los objetivos de desarrollo a largo plazo.

56. El Tribunal llegó a la conclusión de que el Fondo Fiduciario de la UE para África es un instrumento flexible, pero dados los retos sin precedentes a los que se enfrenta, su concepción debería haber seguido una línea más específica. El fondo no ha definido qué crisis específicas tiene por objeto atender (por ejemplo, por regiones, por países, las causas y

los efectos sobre la estabilidad). A pesar de que los objetivos generales del fondo fiduciario ofrecen un margen de flexibilidad, ello ha ido en detrimento de una estrategia suficientemente orientada para dirigir la acción entre los tres apartados y permitir medir y comunicar los resultados. Por otra parte, las orientaciones estratégicas facilitadas a los administradores del fondo fiduciario no han sido muy específicas hasta la fecha (véanse los **apartados 15 a 19**).

57. La Comisión no ha analizado exhaustivamente las necesidades a las que debe responder el fondo fiduciario ni los recursos de que dispone. Cuando se identificaron las necesidades, el Tribunal constató que no se habían cuantificado ya que no se había definido la masa crítica de la financiación. Por otro lado, constató que el agrupamiento de recursos y capacidades aún no se empleaba de forma óptima ni sistemática, y tampoco se había desarrollado todavía un mecanismo adecuado destinado a analizar las experiencias adquiridas (véanse los **apartados 20 a 24**).

#### **Recomendación 1 - Mejorar la calidad de los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África**

La Comisión debería proponer al Consejo del fondo fiduciario una revisión de los objetivos y prioridades actuales del Fondo Fiduciario de la UE para África con el fin de hacerlos más específicos y alcanzables. Debería tener en cuenta los problemas específicos de los tres apartados, y en la medida de lo posible, incluir metas y valores de referencia. En este ejercicio, la Comisión debería emplear, en particular:

- a) las realizaciones de los centros de investigación y recogida de pruebas;
- b) las capacidades de todos los donantes;
- c) la implantación de un mecanismo que permita extraer las experiencias adquiridas del fondo fiduciario en su conjunto.

Plazo: final de 2019.

58. Los procedimientos de selección de proyectos varían entre los distintos apartados. El Tribunal no encontró ninguna evaluación documentada de propuestas de proyectos

elaboradas con arreglo a criterios predefinidos. Los comités operativos han sido predominantemente foros dedicados a la aprobación de proyectos, aunque el Tribunal observó que la información que recibían no estaba siempre completa o se entregaba con suficiente antelación para poder preparar bien las decisiones (véanse los **apartados 27 a 32**).

59. La ventaja comparativa de financiar los proyectos a través del Fondo Fiduciario de la UE para África no siempre estaba bien explicada, y el Tribunal halló ejemplos de proyectos destinados a responder a necesidades similares a las atendidas por otros instrumentos de la UE (véanse los **apartados 33 a 38**).

### Recomendación 2 – Revisar el procedimiento de selección de los proyectos

La Comisión debería:

- a) establecer criterios comunes claros que se apliquen a los tres apartados y documentar la evaluación de las propuestas de proyectos con respecto a estos criterios;
- b) facilitar a los comités operativos una lista con las propuestas recibidas y no desarrolladas en una ficha de acción, donde se incluyan los motivos de rechazo, a través del administrador del fondo fiduciario;
- c) informar a los comités operativos de las modificaciones sustanciales a los proyectos que ya estén aprobados (es decir, los cambios sobre los objetivos, el presupuesto y la duración);
- d) crear un apartado especial en la ficha de acción donde se demuestre la ventaja comparativa de financiar el proyecto a través del Fondo Fiduciario de la UE para África en lugar de otros medios de apoyo de la Unión.

Plazo: mediados de 2019.

60. En comparación con los instrumentos tradicionales, el Fondo Fiduciario de la UE para África puso en marcha los proyectos con mayor rapidez. En general, ha conseguido acelerar la firma de contratos y el pago de anticipos pero, de manera similar a los instrumentos tradicionales, los proyectos pasan por dificultades que provocan un retraso en su ejecución.

Aunque el Fondo Fiduciario de la UE para África opera en una situación excepcional, la Comisión no ha hecho pleno uso de medidas aceleradas. Estas medidas podían facilitar el trabajo de los socios ejecutivos y acelerar el inicio de las actividades de los proyectos (véanse los **apartados 39 a 44**).

### Recomendación 3 – adoptar medidas que aceleren la ejecución

La Comisión debería identificar todos los procedimientos acelerados que puedan aplicarse al Fondo Fiduciario de la UE para África e incrementar su utilización, según proceda, previa consulta a los socios ejecutivos potenciales.

Plazo: final de 2019.

61. El Fondo Fiduciario de la UE para África aprobó un sistema común de supervisión. Sin embargo, todavía no está operativo y los tres apartados han aplicado hasta ahora distintos sistemas para recoger la información presupuestaria, la supervisión y la evaluación. El Tribunal constató que los objetivos de los proyectos no son a menudo *SMART* y los indicadores empleados para cuantificar los resultados de los proyectos carecían de valores de referencia. El Fondo Fiduciario de la UE para África ha contribuido al esfuerzo de reducir el número de migrantes irregulares que llegan a Europa desde África. No obstante, esta aportación no puede cuantificarse con precisión. Los proyectos fiscalizados se hallaban en una fase inicial de ejecución, aunque ya habían comenzado a producir realizaciones (véanse los **apartados 45 a 53**).

### Recomendación 4 – Mejorar la supervisión del Fondo Fiduciario de la UE para África

La Comisión debería:

- a) hacer plenamente operativo el sistema común de supervisión;
- b) incluir objetivos SMART en los marcos lógicos de los proyectos, y mejorar la calidad de los indicadores estableciendo objetivos y valores de referencia cuantificables.

Plazo: mediados de 2019.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 16 de octubre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne

*Presidente*

**ANEXO I****Contribuciones de los Estados miembros de la UE y otros donantes (compromisos y contribuciones recibidas) a 31 de agosto de 2018**

En gris se destacan los países que se han comprometido a aportar un mínimo de 3 millones de euros con los que se aseguran su derecho a voto en el Consejo del fondo fiduciario y en los comités operativos.

País	Contribuciones prometidas (en euros)	Contribución recibida (en euros)
Austria	6 000 000	6 000 000
Bélgica	10 000 000	9 000 000
Bulgaria	550 000	550 000
Croacia	600 000	600 000
Chipre	100 000	100 000
República Checa*	10 411 624	10 411 124
Dinamarca	20 045 876	20 045 876
Estonia	1 450 000	1 450 000
Finlandia	5 000 000	5 000 000
Francia	9 000 000	9 000 000
Alemania	157 500 000	139 500 000
Hungría*	9 450 000	9 450 000
Irlanda	15 000 000	2 600 000
Italia	110 000 000	108 000 000
Letonia	300 000	300 000
Lituania	200 000	200 000
Luxemburgo	3 100 000	3 100 000
Malta	325 000	175 000
Países Bajos	26 362 000	23 362 000
Noruega	8 865 381	8 865 381
Polonia*	10 550 748	10 550 748
Portugal	1 800 000	1 800 000
Rumanía	100 000	100 000
Eslovaquia*	10 350 000	10 350 000
Eslovenia	100 000	100 000
España	9 000 000	9 000 000
Suecia	3 000 000	3 000 000
Suiza	4 100 000	4 100 000
Reino Unido	6 000 000	2 800 000
<b>Grupo Visegrado (CZ, HU, PL y SK)*</b>	<b>35 000 000</b>	<b>35 000 000</b>
<b>Total contribución exterior</b>	<b>439 260 629</b>	<b>409 510 629</b>

\*Las contribuciones específicas al compromiso de 35 millones de euros del grupo Visegrado se recogen en las respectivas cifras de cada país.

Fuente: Sitio web del Fondo Fiduciario de la UE para África de la Comisión Europea, sección de «Recursos financieros».

## Órganos de gobierno del Fondo Fiduciario de la UE para África y principales responsabilidades

### Competencias principales

- Aprobar y revisar la estrategia.
- Ajustar el ámbito geográfico.
- Emitir orientaciones estratégicas.
- Decidir sobre las modificaciones al acuerdo constitutivo.

- Examinar y aprobar acciones financiadas por el fondo fiduciario.
- Supervisar la ejecución.
- Aprobar el informe y las cuentas anuales.

- Asumir las funciones de secretaría del Consejo del fondo fiduciario y de los comités operativos.
- Ejecutar acciones (delegando tareas a los socios ejecutivos).
- Preparar el informe anual y los informes financieros.

### Órganos de gobierno del Fondo Fiduciario de la UE para África

#### Consejo del fondo fiduciario

Presidente: Director general de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo asistido por el SEAE y otros servicios de la Comisión  
 Miembros: los Estados miembros de la UE y otros donantes (contribución mínima de 3 millones de euros)  
 Observadores: países africanos, organizaciones regionales y otros Estados miembros de la UE

#### Comité operativo Sahel y lago Chad

Presidente: Director para África Occidental y Central de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo

#### Comité operativo Cuerno de África (Comité operativo del Cuerno de África)

Presidente: Director para África Oriental y Meridional de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo

#### Comité operativo Norte de África (Comité operativo del norte de África)

Presidente: Director de Vecindad Sur de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Gestor del fondo fiduciario, DG Cooperación Internacional y Desarrollo

Gestor del fondo fiduciario, DG Cooperación Internacional y Desarrollo

Gestor del fondo fiduciario, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Delegaciones de la UE en los países africanos

## Proyectos auditados del Fondo Fiduciario de la UE para África

### Lista de proyectos

Temas de los fondos fiduciarios de la UE														
1 Mayores oportunidades económicas y de empleo														
2 Refuerzo de la resiliencia														
3 Mejora de la gestión de las migraciones														
4 Mejora de la gobernanza y de la prevención de conflictos														
#	Id.	Titulo	Tema				Socio ejecutivo	Presupuesto (en millones de euros)			Duración de la acción (meses)	Fecha de acción aprobada el	Firma del Fondo Fiduciario de la UE el	Días transcurridos desde la aprobación a la firma
			1	2	3	4		Fondo fiduciario de la UE	Cofinanciación	Total				
<b>Intersectorial</b>														
1	REG-REG-01	Research and Evidence Facility for the Sahel and Lake Chad Region and the North of Africa	X	X	X	X	Varios socios	8,0		8,0	60	30.10.2016 Mediante procedimiento escrito	25.9.2017	330
2	SAH-REG-02	Technical Cooperation Facility	X	X	X	X	Varios socios	5,0		5,0	60	14.1.2016	4.11.2016	295
<b>Apartado del Sahel y el lago Chad</b>														
<b>Proyecto regional</b>														
3	SAH-REG-01	Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de Sécurité				X	Agencia de Estado miembro	7,0		7,0	24	14.1.2016	10.7.2016	178
4	SAH-REG-03	Support to the strengthening of police information systems in the broader West Africa region (WAPIS)				X	Organización Internacional	5,0		5,0	24	18.4.2016	18.5.2016	30
5	SAH-REG-04	GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel)				X	Agencia de Estado miembro	41,6		41,6	46	13.6.2016	23.12.2016	193
6	SAH-REG-09	La voix des jeunes du Sahel	X	X	X	X	ONG	2,2	0,3	2,5	12	28.3.2017 Mediante procedimiento escrito	15.5.2017	48
<b>Proyecto nacional: Niger</b>														
7	SAH-NE-01	Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM) Phase II				X	Organización Internacional	7,0		7,0	36	14.1.2016	1.8.2016	200
8	SAH-NE-02	Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires (ProGem)	X				Agencia de Estado miembro	25,0		25,0	36	14.1.2016	30.9.2016	260
9	SAH-NE-03	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez	X	X			Agencia de Estado miembro	30,0	37,0	67,0	52	18.4.2016	20.9.2016	155
10	SAH-NE-04	Appuyer la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder en vue de contribuer au développement socioéconomique de ses deux régions	X				Agencia de Estado miembro	6,9	18,4	25,3	36	18.4.2016	7.11.2016	203
11	SAH-NE-05	Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants				X	Agencia de Estado miembro	6,0		6,0	36	18.4.2016	22.12.2016	248
12	SAH-NE-06	Contrat relatif à la Reconstruction de l'Etat au Niger en complément du SBCII en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger (AJUSEN)				X	Agencia de Estado miembro	6,0		6,0	60	13.6.2016	30.8.2016	78
						X	Agencia de Estado miembro	4,0		4,0	60		19.12.2016	189
						X	Apoyo presupuestario	70,0		70,0			19.12.2016	189
13	SAH-NE-07	Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger - SUREN)				X	Organización Internacional	15,0		15,0	36	14.12.2016	11.4.2017	118
14	SAH-NE-08	Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA)	X			X	ONG	1,1		1,1	18	14.12.2016	14.1.2017	31
						X	ONG	3,5		3,5			7.4.2017	114
						X	ONG	2,7		2,7			20.2.2017	68
						X	Asistencia técnica	0,6		0,6			7.3.2017	83
15	SAH-NE-09	Soutien à la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa	X				Organización Internacional	12,0	1,0	13,0	36	14.12.2016	7.6.2017	175
<b>Apartado del norte de África</b>														
<b>Proyecto regional</b>														
16	NOA-REG-03	Technical Cooperation Facility (TCF): Formulation of programmes, implementation of the Monitoring and Evaluation Framework, and Communication activities				X	Organización Internacional	2,2		2,2	36	23.5.2017	15.11.2017	176
						X	Por determinar	2,0		2,0			Sin objeto	Sin objeto
						X	Por determinar	1,0		1,0			Sin objeto	Sin objeto
<b>Proyecto nacional: Libia</b>														
17	NOA-LY-01	Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya				X	Agencia de Estado miembro	5,9	1,0	6,9	30	16.6.2016	06.1.2017	204
18	NOA-LY-02	Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya				X	Por determinar	3,0		3,0	36	16.12.2016	Sin objeto	Sin objeto
						X	Organización Internacional (*)	16,8		16,8			2.6.2017	168
19	NOA-LY-03	Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development				X	Organización Internacional (*)	38,0	5,0	43,0	36	12.4.2017 Mediante procedimiento escrito	2.6.2017	51
						X	Organización Internacional	3,5		3,5			22.5.2017	40
						X	Organización Internacional	13,0		13,0	12		31.5.2017	49
						X	Organización Internacional	13,0		13,0			9.6.2017	58
						X	Agencia de Estado miembro	13,0		13,0			12.6.2017	61
20	NOA-LY-04	Support to Integrated border and migration management in Libya - First phase	X				Estados miembros	42,2	4,1 (**)	46,3	36	28.7.2017	8.12.2017	133

(\*) Las actividades realizadas en Libia por esta organización internacional se han consolidado en un contrato único, a saber, NOA-LY-03-01 sobre la protección de los migrantes vulnerables y estabilización de las comunidades en Libia.

(\*\*) Este importe comprende la financiación en paralelo de 1,84 millones de euros aportados por el Fondo de Seguridad Interior de la UE.

Fuente: Fondo Fiduciario de la UE para África

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

### **«FONDO FIDUCIARIO DE EMERGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ÁFRICA: FLEXIBLE, PERO INSUFICIENTEMENTE ENFOCADO»**

#### **RESUMEN**

III. El Fondo Fiduciario de la UE se diseñó como una herramienta de desarrollo con objetivos flexibles para responder a las necesidades y a los nuevos retos originados por las complejas crisis, cada una de ellas de diferente naturaleza, que afectan a las tres regiones.

IV. La Comisión disponía de información relevante y la tuvo en cuenta a la hora de formular los objetivos estratégicos del Fondo Fiduciario de la UE para África. Para cada objetivo y política prioritaria, la evaluación de las necesidades figura en el documento de orientaciones estratégicas, los marcos operativos regionales, los marcos operativos específicos de cada país y, en cierta medida, en las actas de las reuniones del Consejo.

La evaluación de las necesidades se complementa con un análisis por país que las Delegaciones de la UE llevan a cabo periódicamente en colaboración con países asociados, y consultando a los Estados miembros y a la sociedad civil.

V. La Comisión no cree que sea necesario elaborar una lista de criterios generales y comunes que deban usarse al evaluar documentos de acción, pero tomará medidas para garantizar que estos expliquen de forma clara el vínculo entre la acción propuesta y los objetivos estratégicos definidos.

Los documentos de acción se identifican y desarrollan a través de un proceso integrador y consultivo que implica a numerosos agentes tanto en las sedes como a escala nacional.

VI. La Comisión reconoce la necesidad de seguir mejorando algunas funciones del sistema de supervisión común para el Fondo Fiduciario de la UE para África. La Comisión está adoptando medidas para incluir en la máxima medida posible los objetivos SMART en los marcos lógicos de los proyectos y seguir mejorando la calidad de los indicadores.

VII. La Comisión considera que el Fondo Fiduciario de la UE puede afectar indirectamente a los cruces ilegales de fronteras a Europa, junto con otros instrumentos de la UE. Sin embargo, sus principales motores son apoyar la estabilidad, proteger a las personas y crear oportunidades económicas y vías legales. En casi tres años, el Fondo Fiduciario de la UE para África ha aportado resultados y ha demostrado que se trata de una herramienta de desarrollo rápida y eficaz que ha facilitado el diálogo con los países asociados, ha aplicado enfoques innovadores y ha generado resultados concretos reuniendo la financiación y la experiencia de diversas partes interesadas.

VIII.

Primer guion: La Comisión acepta esta recomendación.

Segundo guion: La Comisión acepta en parte esta recomendación.

Tercer guion: La Comisión acepta esta recomendación.

Cuarto guion: La Comisión acepta esta recomendación.

#### **OBSERVACIONES**

16. El preámbulo del Acuerdo constitutivo del Fondo Fiduciario de la UE para África menciona claramente los retos internos y las crisis parcialmente interconectadas que afectaron a los países de los tres apartados del Fondo. Incluyen la primera de todas las crisis políticas en Libia y Yemen, los conflictos internos en Sudán y Sudán del Sur, Mali y Nigeria (la amenaza de Boko Haram), y varios ataques terroristas que han sumido a toda la región en una situación de crisis. Identificar e informar sobre los aspectos específicos de cada crisis que azota las regiones habría retrasado considerablemente la creación del Fondo Fiduciario de la UE en una situación de emergencia.

17. Se ha mantenido de forma deliberada la amplitud de los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África con el fin de responder a las necesidades y los nuevos retos originados por las complejas crisis, cada una de ellas de diferente naturaleza, que afectan a las tres regiones.

Está previsto actualizar el Marco de resultados del Fondo Fiduciario de la UE para reflejar la naturaleza variable de este y definir mejor su objetivo general.

Los tres apartados operativos están trabajando para identificar mejor objetivos, metas y valores de referencia específicos. El trabajo del sistema de supervisión y aprendizaje (MLS) tanto para el Cuerno de África como para el Sahel en estrecha colaboración con el sistema de supervisión y de evaluación para el apartado del Norte de África pretende mejorar el sistema de supervisión y evaluación con el fin de denunciar las prioridades establecidas.

### **Recuadro 1: Ejemplos de las orientaciones generales formuladas por el Consejo del Fondo Fiduciario**

Siguiendo las conclusiones del presidente al final de la segunda y tercera reuniones del Consejo (celebradas respectivamente en diciembre de 2016 y junio de 2017), la Comisión presentó varias prioridades estratégicas para los tres apartados que se han debatido ampliamente con los miembros del Consejo y los países asociados teniendo en cuenta los retos y necesidades existentes en ese momento. Asimismo, en la cuarta reunión del Consejo celebrada en abril de 2018, se acordó centrarse en un conjunto de seis criterios prioritarios en el desarrollo de las actividades futuras en el Cuerno de África y el Sahel/lago Chad, teniendo también en cuenta el nivel de recursos disponibles para los nuevos programas:

- reintegración y retorno (OIM / ACNUR),
- gestión de refugiados (Marco de respuesta integral para los refugiados),
- finalización del progreso sobre la titulización de documentos y el registro civil,
- medidas de lucha contra el tráfico ilícito,
- esfuerzos básicos de estabilización en Somalia, Sudán y Sudán del Sur, y en el Sahel,
- foros de diálogo sobre migración (Gambia, Etiopía, etc.).

Respecto al apartado del Norte de África, el Consejo confirmó que este se seguirá centrando en lo siguiente:

- protección de migrantes vulnerables, retorno voluntario asistido y reintegración sostenible, y estabilización comunitaria (incluido el apoyo a los municipios en las rutas migratorias),
- apoyo a la gestión integrada de las fronteras,
- apoyo a la migración y la movilidad laborales,
- apoyo a una mejor gobernanza migratoria.

19. No ha sido necesario modificar la estrategia general del Fondo Fiduciario de la UE para África adoptada por el Consejo en noviembre de 2015. Los Comités operativos debaten con frecuencia las prioridades del siguiente periodo que figura en las actas del CO (comité operativo) y que posteriormente emplean los administradores del Fondo Fiduciario para orientar la identificación y formulación de nuevas acciones.

El apartado del Norte de África informa sobre todas sus acciones con arreglo al objetivo estratégico 3 como resultado de la elección deliberada de abordar los retos específicos de la región relacionados con la gobernanza y la gestión de la migración. Se tienen en cuenta todas las actividades, incluidas las acciones individuales que parecen estar integradas en otros objetivos estratégicos, destinadas a

favorecer a los migrantes en las regiones y, en última instancia, a abordar los problemas relativos a la gestión migratoria.

El apartado del Norte de África está valorando la posibilidad de actualizar el marco operativo específico del país elaborado para Libia.

20. La Comisión disponía de información relevante y la tuvo en cuenta a la hora de formular los objetivos estratégicos del Fondo Fiduciario de la UE para África. Para cada objetivo y política prioritaria, la evaluación de las necesidades figura en el documento de orientaciones estratégicas, los marcos operativos regionales y, en cierta medida, las actas de las reuniones del Consejo.

La evaluación de las necesidades se complementa con análisis en función de cada país que las Delegaciones de la UE llevan a cabo periódicamente en colaboración con países asociados, y consultando a los Estados miembros y a la sociedad civil.

El alcance, variedad y evolución de las actividades llevadas a cabo con arreglo al Fondo Fiduciario de la UE no permiten calcular la proporción de las necesidades globales abordadas por cada proyecto del Fondo.

21. Desde su creación, el Fondo Fiduciario de la UE ha atraído recursos de varias fuentes de financiación europeas, así como de los Estados miembros y otros donantes.

La Comisión calcula, de hecho, el déficit de financiación en constante evolución del Fondo Fiduciario de la UE para África en función de las carteras de programas, que se revisan según las necesidades y los retos variables, además de la disponibilidad de los recursos en los tres apartados del Fondo Fiduciario. La Comisión no podría cubrir plenamente las necesidades de los países asociados con los recursos financieros presentes o futuros.

22. Basándose en la experiencia obtenida hasta la fecha por el Centro de investigación y recogida de pruebas, desde agosto de 2018 se han firmado cuatro contratos del CIRP para el apartado del Sahel y el lago Chad por un importe total de más de cinco millones de euros. Está previsto financiar más estudios en el marco de la cartera indicativa actual.

El apartado del Norte de África, junto con el del Sahel y el lago Chad, firmaron un contrato transregional en abril de 2018 con un Consorcio dirigido por la Iniciativa global contra la delincuencia organizada transnacional, prestando especial atención a la supervisión de las tendencias del tráfico ilícito de migrantes y el tráfico humano en las regiones del Gran Sahara y el Magreb. El socio ejecutivo obtuvo su primer resultado en julio de 2018.

23. El considerando 18 del Acuerdo Constitutivo (AC) indica que el Fondo Fiduciario de la UE para África movilizará los recursos y conocimientos de los donantes, incluidos los Estados miembros de la UE, que se encuentren activos en las tres regiones para desarrollar una sólida respuesta europea a las crisis y los retos relacionados. Como resultado de ello, la Comisión ha empleado en gran medida la cooperación delegada con los Estados miembros de la UE. El AC del Fondo Fiduciario no exige un análisis de las capacidades y experiencia de cada donante que opere en las tres regiones. Los gestores del Fondo Fiduciario, basándose en el trabajo llevado a cabo por las Delegaciones, evalúan detalladamente la capacidad operativa, la presencia en el terreno y el grado de experiencia de los socios ejecutivos, incluidos los Estados miembros de la UE, respecto a cada proyecto individual.

24. Dado que la aplicación de los programas del Fondo Fiduciario de la UE se inició entre finales de 2016 y finales de 2017, se han empezado a observar resultados concretos en 2017. A falta de un mecanismo específico para todo el Fondo Fiduciario, las «lecciones aprendidas» se comparten de forma periódica con los socios ejecutivos en reuniones sobre temas específicos. Los mecanismos para aprender de la ejecución de los proyectos se establecen y financian a través del Centro de investigación y recogida de pruebas, el Instrumento de Cooperación Técnica (TCF, por sus siglas) y el MLS. Los equipos del Fondo Fiduciario de la UE seguirán recopilando las mejores prácticas de

cada proyecto, también a través de evaluaciones intermedias y finales, estudios específicos y el seguimiento orientado a los resultados (informes ROM), que se comparten posteriormente.

25. La Comisión considera que la gestión de riesgos es un elemento esencial del Fondo Fiduciario, tanto para la Comisión como para los donantes. La Comisión también acepta la solicitud presentada por dos delegaciones en la última reunión del Consejo para disponer de un Marco de evaluación de riesgos para todo el Fondo Fiduciario. En función del trabajo realizado hasta la fecha en este ámbito, los tres apartados operativos presentarán un marco conjunto de evaluación de riesgos en otoño de 2018.

#### Respuesta conjunta a los apartados 27 y 28:

Las propuestas se identifican mediante un proceso consultivo. Estas consultas también incluyen a los Gobiernos nacionales y a diferentes partes interesadas, incluyendo la sociedad civil, las autoridades locales y los socios del Fondo Fiduciario de la UE, otros donantes, y organizaciones internacionales y multilaterales presentes en el país o la región.

Para el apartado del Sahel, el lago Chad y el Norte de África, el proceso de selección se basa en los marcos operativos desarrollados con las Delegaciones de la UE tras consultar a los países asociados y adoptados por los respectivos comités operativos, así como en la importancia de las propuestas para estas estrategias.

En su fase inicial, se esperaba que el Fondo Fiduciario de la UE para África garantizara unos mecanismos de selección rápidos para ofrecer respuestas rápidas a los problemas de migración y seguridad, que exigían una experiencia específica sobre temas de migración y en situaciones de emergencia.

29. La Comisión no considera necesario elaborar una lista de criterios generales y comunes para su uso, puesto que el Fondo Fiduciario de la UE no trabaja a partir de la presentación de propuestas. La Comisión adoptará medidas para garantizar que los documentos de acción expliquen de forma clara el vínculo entre la acción propuesta y los objetivos estratégicos definidos.

En el apartado del Sahel y el lago Chad, aunque la evaluación de los criterios de selección incluidos en el marco operativo no se ha documentado, el proceso consultivo con los servicios pertinentes de la Comisión, el SEAE y las Delegaciones de la UE garantiza que las acciones seleccionadas cumplan estos criterios.

30. El artículo 6, apartado 3, letra a), del AC señala que el Comité operativo se encarga de la aprobación de las «acciones que va a financiar el Fondo Fiduciario». El AC no especifica si el comité operativo debe examinar o revisar todas las propuestas que reciban los gestores del Fondo Fiduciario o las Delegaciones de la UE.

El Fondo Fiduciario de la UE aplica un proceso de adopción de decisiones que, con algunas excepciones, no utiliza el método de la convocatoria de propuestas para seleccionar proyectos, ya que se trata de mecanismos más convencionales. Las ideas para los proyectos recibidas a través de diferentes canales se revisan y estudian en diferentes niveles, en colaboración con las delegaciones implicadas, los representantes de los Estados miembros y otras partes interesadas según proceda.

Únicamente los que se conserven se desarrollan en fichas de acción para evaluarse a través de mecanismos de revisión interna y se envían al comité operativo para su evaluación y aprobación. Los motivos de rechazo de las ideas de proyectos se debaten por tanto de manera informal con los organismos de ejecución pertinentes.

31. La Comisión es plenamente consciente de los retrasos en el envío de propuestas a los miembros del Comité operativo. La Comisión se ha disculpado por estos retrasos en las reuniones correspondientes y se ha comprometido a facilitar documentos, entre ellos, fichas de acción conformes con las reglas y procedimientos del comité operativo.

32. Al igual que en el Cuerno de África, el Sahel y el lago Chad informarán a los próximos comités operativos y obtendrán la aprobación de estos cuando se efectúe un cambio sustancial en una ficha de acción aprobada.

En el caso del apartado del Norte de África, no se han producido cambios sustanciales. Se han notificado debidamente a los miembros del comité operativo los cambios no sustanciales durante su reunión.

33. La Comisión resalta que la coordinación interservicios mediante consultas formales e informales ha sido y sigue siendo una parte importante de la fase de selección y formulación de los proyectos del Fondo Fiduciario de la UE.

La coordinación con otros servicios ha mejorado significativamente, en particular desde el momento en el que el Fondo Fiduciario de la UE para África se convirtió en una herramienta clave para traducir las prioridades políticas y ejecutar actividades en una situación de emergencia a lo largo de la ruta central del Mediterráneo. La Comisión y el SEAE iniciaron un diálogo periódico y sustancial que incluía reuniones semanales.

35. En las primeras fases del Fondo Fiduciario de la UE, varias acciones remitidas y aprobadas por el comité ejecutivo abordaron necesidades similares a otros instrumentos de la UE (p. ej., PIN/PIR de Etiopía). Se consideró que estas acciones eran totalmente conformes con los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE y que su financiación a través de este último impulsaría el proceso de preparación y su ejecución, creando así una sólida ventaja comparativa. Como resultado de ello, el comité ejecutivo aprobó estas acciones.

Desde julio de 2017, la Comisión ha usado un modelo estándar para proponer al comité de la FED una transferencia de fondos de esta al Fondo Fiduciario de la UE. Este modelo establece la justificación para el empleo del Fondo Fiduciario de la UE como mecanismo de ejecución.

## **Recuadro 2: Ejemplos de proyectos que abordan necesidades similares**

Respecto a la ayuda de emergencia, la DG NEAR (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación) tomó buena nota de los comentarios de la DG ECHO (DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas) en el grupo de apoyo a la calidad y posteriormente. Los comentarios sobre el tipo y las modalidades de intervención se tomaron en consideración en la fase contractual para cumplir los mandatos de los diferentes instrumentos. No obstante, respecto al objetivo y a los beneficiarios previstos por el proyecto, en opinión de la DG NEAR, no existe solapamiento. La DG ECHO responde a las necesidades humanitarias de las poblaciones afectadas por el conflicto de Libia en función de su vulnerabilidad, mientras que el Fondo Fiduciario de la UE responde a las necesidades básicas y de emergencia de los migrantes y refugiados vulnerables hacinados en Libia y sus comunidades de acogida. El proyecto del Fondo Fiduciario de la UE responde a una laguna identificada respecto a la protección y cuidados sanitarios de los migrantes y refugiados, en particular para aquellos que se encuentran fuera de los centros de internamiento (ningún programa iba dirigido a estas poblaciones en aquel momento).

En el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz, los dos proyectos aludían a cubrir el mismo tipo de actividades en las mismas ubicaciones. El proyecto del Fondo Fiduciario de la UE pretendía ampliar el proyecto del IEP (Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz), que se concibió como un proyecto piloto. Sobre la base de las lecciones aprendidas a partir de este proyecto piloto, la DG NEAR incorporó y extendió las actividades a un programa más amplio que se inició el 1 de mayo de 2017. El componente de la estabilización de las comunidades se ha prolongado y ampliado a nuevas ubicaciones. El componente de la estabilización de las comunidades del proyecto del IEP en el sur de Libia estaba previsto que finalizara el 31 de octubre de 2017, y finalmente se extendió hasta el 30 de abril de 2018. Respecto al apoyo a los retornos voluntarios asistidos, los fondos del proyecto del IEP ya se habían agotado cuando empezó el proyecto del Fondo Fiduciario de la UE.

37. Bajo la presidencia del Director General, la DEVCO estableció varios comités directores estratégicos para el PEIE, los fondos fiduciarios y los programas desarrollados a través de PIN y PIR, respectivamente. Una de las funciones de estos comités es garantizar la complementariedad entre los diferentes instrumentos.

38. El Fondo Fiduciario de la UE complementa y opera en sinergia con otros instrumentos relativos a las políticas y el desarrollo.

Las Delegaciones de la UE desempeñan un papel fundamental para identificar y formular acciones del Fondo Fiduciario de la UE y son plenamente conscientes de las acciones financiadas por la UE existentes y previstas así como de las actividades financiadas por otros donantes a escala nacional.

Asimismo, los procesos de coordinación a través de consultas formales e informales muy arraigadas entre los servicios de la Comisión garantizan la complementariedad de las intervenciones financiadas por el Fondo Fiduciario de la UE.

39. La Comisión aprecia la observación del Tribunal en la que se afirma que el Fondo Fiduciario de la UE para África ha permitido agilizar los procedimientos en diferentes fases (identificación y formulación, contratación y hasta el primer pago).

40. La Comisión reconoce que un número limitado de casos se produjeron en el periodo inicial del Fondo Fiduciario; las propuestas adoptadas por el comité operativo se habían identificado o formulado con anterioridad parcialmente con arreglo a otros instrumentos de la UE. Esto se debió a la necesidad de prestar rápidamente y ofrecer respuestas inmediatas a la crisis existente de migración y seguridad, y a los retos críticos que afectan a los países asociados. Estos proyectos identificados previamente al amparo de otros instrumentos se ajustaban a las prioridades del Fondo Fiduciario de la UE. La Comisión se ha comprometido a facilitar a tiempo documentos, entre ellos, fichas de acción, al comité operativo.

41. Reducir los retrasos y agilizar la ejecución de los programas del Fondo Fiduciario de la UE ha sido siempre el reto y la prioridad desde la creación del Fondo Fiduciario. La Comisión ha llamado repetidamente la atención de los organismos de los Estados miembros sobre la necesidad de reducir los retrasos, de adaptar sus procedimientos internos y de acelerar la ejecución. Además, debe tenerse en cuenta que las operaciones del Fondo Fiduciario de la UE se realizan en entornos complejos y delicados, que a menudo afectan a la ejecución normal de las actividades y generan debates más prolongados con los socios ejecutivos.

El objetivo de cuatro meses para firmar contratos no se aplica a todas las operaciones del IEP (es decir, el periodo medio contractual para todas las operaciones del IEP es más largo y se aproxima más al del Fondo Fiduciario de la UE para África), sino a aquellas que están sujetas al artículo 3. Estas operaciones no son comparables al Fondo Fiduciario de la UE para África, ya que se centran en proporcionar una respuesta a corto plazo a la crisis, con una duración media de un año y medio. El Fondo Fiduciario de la UE para África tiene un ámbito de actuación más diverso y unos objetivos más amplios que la mera respuesta a la crisis, y las operaciones abarcan de tres a cuatro años. Por consiguiente, los contratos del Fondo Fiduciario de la UE para África son más complejos y exigen invertir más esfuerzo y tiempo.

No obstante, se sabe que es posible mejorar la velocidad de ejecución.

42. Una relación de pagos con arreglo al Fondo Fiduciario de la UE de treinta días frente a los cuarenta y cuatro días de los instrumentos convencionales no debe considerarse como «desembolsos atrasados». En realidad, los desembolsos son progresivos de forma predeterminada. En 2016 y 2017, el Fondo Fiduciario de la UE para África no avanzaba a velocidad de crucero en cuanto a los desembolsos sino que se encontraba más bien en una fase de inicio. Se espera que las cifras de los desembolsos aumenten en el tercer y cuarto años de la vida útil del Fondo Fiduciario.

Es demasiado pronto para obtener conclusiones sobre el nivel de pagos en el Fondo Fiduciario de la UE. Aunque el Tribunal utiliza cifras de 2017 en sus análisis, el Fondo Fiduciario de la UE empezó efectivamente a aprobar programas en 2016.

Además, el nivel de pagos debe evaluarse teniendo en cuenta la cantidad de contratos firmados en lugar de los programas aprobados. Con esta perspectiva, el porcentaje de pagos supera el 43 % en el breve periodo analizado.

43. El Fondo Fiduciario de la UE para África emplea en gran medida todas las medidas aceleradas cuando y donde se considera relevante y justificado.

El argumento de la admisibilidad de los costes desde la fecha de aprobación del proyecto no se puede aplicar en todos los casos de forma indiscriminada, dado que podría entrar en conflicto fácilmente con el principio de una sólida gestión financiera. El uso de la financiación retroactiva y otras excepciones, aunque se utilicen ampliamente en el Fondo Fiduciario de la UE para África, no se pueden aplicar de forma indiscriminada, sino con precaución y *según cada caso concreto*.

### **Recuadro 3: Ejemplo de Níger, donde los proyectos podrían haberse ejecutado más rápidamente si su autorización hubiera sido inmediata**

Debe tenerse en cuenta que el progreso de la ejecución del mencionado proyecto en Níger se ha retrasado debido al proceso de desconcentración realizado en el verano de 2016, en el que la gestión del proyecto se transfirió de la sede a la Delegación de la UE en Níger.

44. El proceso contractual depende en gran medida de la velocidad con la que los socios ejecutivos pueden ofrecer proyectos de contrato después de que se adopte un programa. La Comisión tiene también la obligación de garantizar el control de calidad de los contratos firmados. En consecuencia, la Comisión no está en condiciones de informar al comité operativo de la fecha prevista de inicio en el momento de la adopción del programa.

45. La Comisión reconoce la necesidad de seguir mejorando algunas funciones del sistema de supervisión para que los procesos existentes sean más fáciles y sencillos. Se ha establecido asistencia técnica para ayudar a los socios ejecutivos a mejorar los marcos lógicos, la recogida de datos y los mapas de indicadores de cara a unos indicadores comunes de ejecución y codificación en la plataforma de información del Fondo Fiduciario de la UE.

46. En el segundo trimestre de 2018, se acordó un conjunto de 41 indicadores de ejecución comunes. Los valores reales de estos indicadores acordados por todos los apartados ya están disponibles en la plataforma de información del Fondo Fiduciario de la UE respecto a las decisiones, tal y como se indicaba en el primer informe trimestral del MLS para el Cuerno de África. Debe tenerse en cuenta el intervalo de tiempo que transcurre entre la aprobación de los programas hasta que se generan los primeros resultados. Con el tiempo, habrá más datos disponibles para comunicar, puesto que la mayoría de los proyectos pasan a la fase de ejecución. Como se ha descrito, la incorporación de valores codificados en los apartados, especialmente para los indicadores comunes, facilita una elaboración compartida de informes para todo el Fondo Fiduciario de la UE para África.

### **Recuadro 4: Insuficiencias relativas a los 19 indicadores agregados**

De acuerdo con la lista revisada de los cuarenta y un indicadores comunes de ejecución del Fondo Fiduciario de la UE, el indicador 2.3 (nutrición) tiene en cuenta la cantidad de personas que se benefician de un tratamiento ligado a la nutrición y/o una sensibilización a mejores prácticas nutricionales, incluidas demostraciones de cómo cocinar; mientras que el indicador 2.4 (seguridad alimentaria) tiene en cuenta la cantidad de personas cuyos medios de subsistencia y seguridad alimentaria se han garantizado mediante regímenes de protección social, formación técnica en prácticas agrícolas, apoyo a la producción agrícola y desarrollo rural.

- La ampliación de los indicadores comunes del Fondo Fiduciario de la UE del 19 al 41 tenía como finalidad abarcar en la máxima medida posible las actividades llevadas a cabo con arreglo al Fondo Fiduciario de la UE. A pesar de nuestros esfuerzos y considerando el alcance de los programas del Fondo Fiduciario de la UE, algunas actividades individuales siguen estando cubiertas solo en parte.

- El ejercicio de cartografía de los indicadores comunes de ejecución con el marco lógico se realiza por parte de los gestores de programas mediante el diálogo con los socios ejecutivos y el apoyo de la ayuda técnica prestada por la Comisión.

47. La armonización de los marcos de seguimiento y evaluación es una de las principales prioridades de la Comisión que se está abordando actualmente. Por este motivo, el Fondo Fiduciario de la UE para África ha desarrollado una única lista común de indicadores comunes de ejecución para incorporar los resultados de ejecución. El sistema mundial de seguimiento y evaluación ofrece una descripción general de los resultados conseguidos hasta ahora.

Asimismo, el apartado del Sahel y el lago Chad y el Cuerno de África emplearán al mismo contratista para sus MLS, y aunque el apartado del Cuerno de África utilice uno diferente, las dos entidades trabajarán en estrecha colaboración y consulta para garantizar un sistema de supervisión e información coherente y armonizado que pueda igualmente ofrecer las lecciones colectivas aprendidas para los futuros programas y la dirección estratégica.

48. Todos los proyectos mencionados por el Tribunal se han contratado bajo el marco PAGODA (acuerdos de delegación por pilares en la gestión indirecta). El particular contexto sensible de la seguridad, la gestión de fronteras y aspectos similares requieren diálogos exhaustivos con las partes interesadas implicadas y explica los retrasos.

En el ejemplo de Níger, los logros rápidos al amparo del componente de la migración se pueden explicar por las grandes y acuciantes necesidades en esta área, debido a la inestabilidad en Libia y la adopción de reglamentos en Níger. Los fondos se reasignaron en consecuencia para prestar este apoyo. La mayoría del resto de las actividades se han financiado por otros donantes o por una iniciativa regional del Fondo Fiduciario de la UE («SURENI») aplicada por la OIM.

49. La Comisión reconoce que es necesario seguir mejorando la identificación de objetivos SMART específicos. De hecho, los tres apartados operativos están trabajando para identificar mejor objetivos y valores de referencia específicos. El trabajo de los centros de investigación se utilizará para subsanar las deficiencias de los valores de referencia para medir objetivos específicos.

Asimismo, una de las tareas del MLS es revisar los marcos lógicos de las acciones y comprobar la necesidad de revisar los indicadores propuestos, los objetivos o los resultados acordados con el fin de que se ajusten más a los SMART, si fuera necesario.

Los primeros programas se aprobaron en 2016 (a excepción de un programa); solo hubo 36 revisiones ROM en 2017, y 38 previstas en 2018.

De forma paralela, la DG NEAR está trabajando para crear una supervisión de terceros para Libia, en respuesta a los riesgos que conlleva la gestión remota de los proyectos ejecutados en este país. La Delegación de la UE encargó un estudio y emitió varias recomendaciones en las que el Fondo Fiduciario está trabajando actualmente para crear su propio marco de supervisión de terceros. El Fondo Fiduciario está ahora identificando las partes interesadas mejor situadas para llevar a cabo esta supervisión y poder dedicar a personal competente sobre el terreno de forma temporal.

La Comisión desea resaltar que el seguimiento y evaluación para el apartado del Norte de África, desarrollado por el CIDPM, también está revisando los marcos lógicos de proyectos para garantizar los indicadores SMART.

50. La Comisión está dedicando todos sus esfuerzos a aumentar la calidad de los marcos lógicos del Fondo Fiduciario de la UE. La posible inclusión de los indicadores utilizados por los socios

ejecutivos para sus informes internos se evalúa durante la formulación de una acción, y solo se incluyen si son relevantes y contribuyen a mejorar la calidad de la supervisión.

51. En la mayoría de los casos, la falta de valores de referencia se puede justificar por la urgencia para formular y aprobar acciones del Fondo Fiduciario de la UE para tratar necesidades particulares, así como las condiciones sobre el terreno a menudo caracterizadas por la falta de información disponible y fiable. No obstante, durante las fases de creación, los socios ejecutivos deben recopilar datos sobre los valores de referencia y analizar la situación sobre el terreno.

53. El Fondo Fiduciario de la UE puede afectar indirectamente a los cruces ilegales de fronteras a Europa, junto con otros instrumentos de la UE. Sin embargo, sus principales impulsores son apoyar la estabilidad, proteger a las personas y crear oportunidades económicas y vías legales.

54. El informe anual de 2017 del Fondo Fiduciario de la UE para África indicaba, para cada apartado regional, el progreso alcanzado en 2017 y varios resultados preliminares obtenidos. Con el informe anual no se pretendía proporcionar una descripción completa de los resultados logrados por el Fondo Fiduciario de la UE para África en su integridad debido al hecho de que, a finales de 2017, un gran número de proyectos aún se encontraban en las primeras fases de ejecución. Las tablas incluidas en el informe anual muestran, para cada región, los programas aprobados por prioridades de los marcos operativos regionales en lugar de por objetivo estratégico del Fondo Fiduciario, lo que significa que cada apartado regional informaba de sus propias prioridades. La Comisión considerará revisar la presentación del siguiente informe anual para tener en cuenta las observaciones del Tribunal.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

56. El preámbulo del Acuerdo constitutivo del Fondo Fiduciario de la UE para África menciona claramente los retos internos y las crisis que afectaron a los países de los tres apartados del fondo fiduciario. Incluyen las crisis políticas de Libia y Yemen, los conflictos internos de Sudán, Sudán del Sur, Mali y Nigeria (Boko Haram), y varios ataques terroristas. Estos conflictos parcialmente interconectados han sumido a toda la región en una crisis. La Comisión reconoce que los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África se han mantenido bastante flexibles intencionadamente para responder a las necesidades y a los nuevos retos de las tres regiones, cuando se estimaba necesario.

57. La Comisión disponía de información relevante y la tuvo en cuenta a la hora de formular los objetivos estratégicos del Fondo Fiduciario de la UE para África. Para cada objetivo y política prioritaria, la evaluación cualitativa de las necesidades figura en el documento de orientaciones estratégicas, los marcos operativos regionales y, en cierta medida, en las actas de las reuniones del Consejo. Estos se complementan con análisis en función de cada país que las Delegaciones de la UE llevan a cabo periódicamente en colaboración con países asociados y consultando a los Estados miembros y a la sociedad civil.

Los déficits de financiación se calculan en función de las carteras de programas, que se revisan de acuerdo con las necesidades y los retos variables, así como la disponibilidad de los recursos en los tres apartados del Fondo Fiduciario. La Comisión no podría cubrir plenamente las necesidades de los países asociados con los recursos financieros presentes o futuros.

Desde su creación, el Fondo Fiduciario de la UE ha podido atraer considerables recursos de varias fuentes de financiación europeas así como de los Estados miembros y otros donantes.

### **Recomendación 1: Mejorar la calidad de los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África**

La Comisión acepta esta recomendación.

El Consejo estratégico del Fondo Fiduciario de la UE para África ha revisado en cada una de sus reuniones las prioridades estratégicas a fin de reflejar las necesidades variables, los nuevos retos y los datos recibidos de diferentes partes interesadas, teniendo también en cuenta la disponibilidad de los recursos financieros. En abril de 2018, el Consejo estratégico acordó efectivamente centrarse en seis criterios prioritarios para el Cuerno de África, el Sahel y el lago Chad como figura en las actas de la reunión:

- integración y retorno (OIM / ACNUR),
- gestión de refugiados (marco de respuesta integral para los refugiados),
- finalización del progreso sobre la titulación de documentos y el registro civil,
- medidas de lucha contra el tráfico ilícito,
- esfuerzos básicos de estabilización en Somalia, Sudán y Sudán del Sur, y en el Sahel,
- foros de diálogo sobre migración (Gambia, Etiopía, etc.).

Respecto al apartado del Norte de África, el Consejo confirmó que este se seguirá centrando en lo siguiente:

- protección de migrantes vulnerables, retorno voluntario asistido y reintegración sostenible, y estabilización comunitaria (incluido el apoyo a los municipios en las rutas migratorias),
- apoyo a la gestión integrada de las fronteras,
- apoyo a la migración y la movilidad laborales,
- apoyo a una mejor gobernanza migratoria.

La cartera de proyectos y los déficits de financiación presentados en la reunión del Consejo el 21 de septiembre de 2018 seguían las cuatro prioridades antes mencionadas.

58. El Fondo Fiduciario de la UE para África no trabaja en función de las propuestas de proyectos remitidas por socios externos. Los gestores del Fondo Fiduciario coordinan la identificación y la formulación de acciones teniendo en cuenta las orientaciones estratégicas acordadas. Las ideas para los proyectos recibidas a través de diferentes canales se revisan y estudian en diferentes niveles, en colaboración con las delegaciones de la UE implicadas, los representantes de los Estados miembros y otras partes interesadas según proceda.

Únicamente las ideas que se conserven se desarrollan en fichas de acción para evaluarse a través de mecanismos de revisión interna y se envían al comité operativo para su consideración y aprobación.

La Comisión reitera su compromiso de ofrecer a los miembros del comité operativo documentación completa y puntual para que puedan adoptar decisiones debidamente preparadas.

59. En las primeras fases del Fondo Fiduciario de la UE, varias acciones remitidas y aprobadas por el comité ejecutivo abordaron necesidades similares a otros instrumentos de la UE (p. ej., PIN/PIR de Etiopía). Se consideró que estas acciones eran totalmente conformes con los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE y que su financiación a través de este último impulsaría el proceso de preparación y su ejecución, creando así una sólida ventaja comparativa. Como resultado de ello, el comité ejecutivo aprobó estas acciones.

En el caso concreto de Libia, el Fondo Fiduciario de la UE ha garantizado que no existen conflictos con el mandato humanitario de la ECHO ni con las acciones en curso en el IEP, al tiempo que subsana las deficiencias identificadas en cuanto a la protección de las personas vulnerables.

Desde julio de 2017, la Comisión ha usado un modelo estándar para proponer al comité de la FED una transferencia de fondos al Fondo Fiduciario de la UE. Este modelo establece la justificación para el empleo del Fondo Fiduciario de la UE como mecanismo de ejecución.

## **Recomendación 2: Revisar el procedimiento de selección de los proyectos**

La Comisión no acepta las recomendaciones 2.a) ni 2.b), pero sí las recomendaciones 2.c) y 2.d).

La Comisión no cree que sea necesario elaborar una lista de criterios generales y comunes que deban emplearse, dado que el Fondo Fiduciario de la UE no trabaja en función de la presentación de propuestas, pero adoptará medidas para garantizar que los documentos de acción expliquen de forma clara el vínculo entre la acción propuesta y los objetivos estratégicos definidos.

Como se ha indicado, las acciones son identificadas y desarrolladas por la Comisión (gestor del Fondo Fiduciario de la UE) en documentos de proyecto a través de un proceso consultivo que implica a varios agentes a escala nacional y de lasede en línea con las prácticas comunes de la Comisión (p. ej., comités del ICD y la FED).

Se informará en el futuro a los comités ejecutivos acerca de todos los cambios sustanciales en los proyectos.

La Comisión revisará el modelo de la ficha de acción para incluir una sección que demuestre la ventaja comparativa de financiar el proyecto al amparo del Fondo Fiduciario de la UE en comparación con otros mecanismos de ejecución.

60. Las medidas aceleradas se aplican ampliamente en el Fondo Fiduciario de la UE para África y la Comisión examinará la forma de extender su uso.

## **Recomendación 3: Adoptar medidas que aceleren la ejecución**

La Comisión acepta esta recomendación.

61. La Comisión reconoce la necesidad de seguir mejorando el sistema de supervisión común. Se acordó un conjunto de 41 indicadores comunes de ejecución en el segundo trimestre de 2018, y se estableció asistencia técnica para ayudar a los socios ejecutivos a mejorar los marcos lógicos, la recogida de datos y los mapas de indicadores hacia indicadores comunes de ejecución.

Los tres apartados operativos están trabajando para identificar mejor objetivos y valores de referencia específicos a escala del proyecto, incluso mediante el trabajo de los centros de investigación.

## **Recomendación 4: Mejorar la supervisión del Fondo Fiduciario de la UE para África**

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión está estableciendo un sistema de supervisión común totalmente operativo para el Fondo Fiduciario de la UE para África. Al tiempo que mantiene la flexibilidad necesaria, la Comisión está adoptando medidas para incluir los objetivos SMART en la máxima medida posible en los marcos lógicos de proyectos y mejorar aún más la calidad de los indicadores. Asimismo, en el marco del futuro MFP, el nuevo programa propuesto «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional» [COM(2018) 460] establece una disposición especial, el artículo 31, sobre seguimiento, presentación de informes y evaluación.

<b>Hecho</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	28.11.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	30.7.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	16.10.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	19.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1308-0

doi:10.2865/5474

QJ-AB-18-029-EL-N

HTML ISBN 978-92-847-1301-1

doi:10.2865/31481

QJ-AB-18-029-EL-Q

El Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos de personas en África (el «Fondo Fiduciario de la UE para África») tiene por objeto impulsar la estabilidad y contribuye a mejorar la gestión de la migración, haciendo frente a las causas profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular. Financia actividades en 26 países de tres regiones africanas (denominadas los «apartados»): el Sahel y lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África. En su auditoría, el Tribunal examinó la idoneidad de la concepción y la aplicación del Fondo Fiduciario de la UE para África. El Tribunal llegó a la conclusión de que el Fondo Fiduciario de la UE para África es un instrumento flexible, pero dados los retos sin precedentes a los que se enfrenta, su concepción debería haber seguido una línea más específica. En comparación con los instrumentos tradicionales, el Fondo Fiduciario de la UE para África ha sido más rápido en la puesta en marcha de los proyectos. Sin embargo, de manera similar a los instrumentos tradicionales, sus proyectos pasan por dificultades que retrasan su ejecución. Los proyectos auditados se hallaban en una fase inicial, aunque ya habían comenzado a producir realizaciones.



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.