



Ibrahim, de Gambia, en Agadez, Níger. Créditos: Pablo Tosco/Oxfam

¿UNA EMERGENCIA PARA QUIÉN?

El Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África: rutas migratorias y ayuda para el desarrollo en África

En 2015, la Unión Europea y sus Estados miembros crearon el “Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África” con el objetivo de promover la estabilidad y las oportunidades económicas, así como de fortalecer la resiliencia. Sin embargo, el análisis de Oxfam de la totalidad de los proyectos aprobados en el marco de este instrumento revela que el carácter flexible del mismo ha generado tantas oportunidades como riesgos, además de carecer de los mecanismos de control necesarios para garantizar que los intereses europeos no se antepongan a las necesidades de las personas a quienes va dirigida la ayuda.

RESUMEN EJECUTIVO

En respuesta al drástico aumento del número de personas que atraviesan el mar Mediterráneo para solicitar asilo en Europa, la Unión Europea creó en 2015 un nuevo fondo dotado con 2.000 millones de euros y dirigido a abordar los múltiples aspectos de la migración en la llamada “ruta del Mediterráneo central”. El “Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África” (de aquí en adelante “Fondo Fiduciario para África”) se aprobó en el marco del Plan de Acción de La Valeta, en relación con la Agenda Europea de Migración.

El Fondo Fiduciario para África está diseñado como un instrumento de emergencia¹ que permite a la UE “*dar una respuesta rápida, flexible, y colectiva a las distintas dimensiones de una situación de emergencia*”,² complementando así el diálogo político, los programas de cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria y la ayuda de respuesta a las crisis. El 73% de su financiación proviene del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y un 20% del presupuesto de la UE, incluyendo fondos destinados a ayuda humanitaria y para el desarrollo, y a las políticas de vecindad y asuntos domésticos. El 7% restante procede de las contribuciones de los Estados miembros y otros donantes. El Fondo Fiduciario para África está gestionado por un Consejo Estratégico y tres Comités operativos regionales: Cuerno de África; el Sahel y Lago Chad, y Norte de África.

Se ha reconocido que una financiación estratégica, flexible y plurianual que acabe con la división entre la respuesta humanitaria y la ayuda para el desarrollo a largo plazo puede mejorar la eficacia de la respuesta ante las crisis. No obstante, el lanzamiento del Fondo Fiduciario para África en el contexto de la Agenda Europea de Migración ha suscitado preocupación entre las ONG, que temen que la ayuda se utilice para promover los intereses europeos.

El análisis incluido en el presente informe se ha llevado a cabo casi dos años después de que se celebrara la Cumbre de La Valeta sobre Migración, en la que se anunció la creación del Fondo Fiduciario para África. Este análisis clasifica todos los proyectos aprobados en el marco del Fondo Fiduciario para África en cuatro categorías, en función de los objetivos, resultados e indicadores reportados ante la Comisión Europea para cada uno de estos proyectos. Estas son las categorías utilizadas en el informe:

- Gestión de la migración (contención y control de la migración, reforma de políticas para el retorno, sistemas de registro de la población, sensibilización y fomento de la migración);
- Seguridad, consolidación de la paz, prevención y lucha contra el extremismo violento (P-CVE, por sus siglas en inglés);
- Cooperación para el desarrollo; y
- Investigación y seguimiento.

El análisis presentado en este informe pone de manifiesto que el Fondo Fiduciario para África ofrece un apoyo enormemente necesario a la población desplazada, además de generar oportunidades de desarrollo económico. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos de sus proyectos responden a un clima de urgencia en la política europea de acabar con la migración irregular hacia el continente. El Fondo

Fiduciario para África debe adoptar procedimientos más claros, mejorar su transparencia y llevar a cabo más procesos de consulta, a fin de garantizar que los intereses a corto plazo no pongan en peligro la consecución de los objetivos a largo plazo en materia de desarrollo, estabilidad, eliminación de la pobreza y protección de derechos.

Actualmente, los Gobiernos europeos esperan obtener resultados aplicando medidas de parcheo en unos ámbitos donde las soluciones rápidas no tienen cabida. La consecución del objetivo prioritario del Fondo Fiduciario para África, centrado en lograr *“la estabilidad y abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África”* requiere de respuestas a corto y largo plazo en contextos muy diferentes, y estas diferencias no se han identificado correctamente. La capacidad de las personas para atravesar las fronteras en condiciones seguras y de forma legal, ya sea para trabajar o comerciar, es muy importante tanto para su propia resiliencia económica como para sus comunidades de origen y acogida. Todas aquellas personas que se ven desplazadas de sus hogares a causa de crisis como conflictos, persecución o desastres deben recibir apoyo durante todas las etapas de su viaje. Asimismo, se deben abordar las causas profundas que han motivado su desplazamiento, a fin de beneficiar a todas las personas afectadas por las crisis, y no sólo a quienes hayan podido huir de ellas.

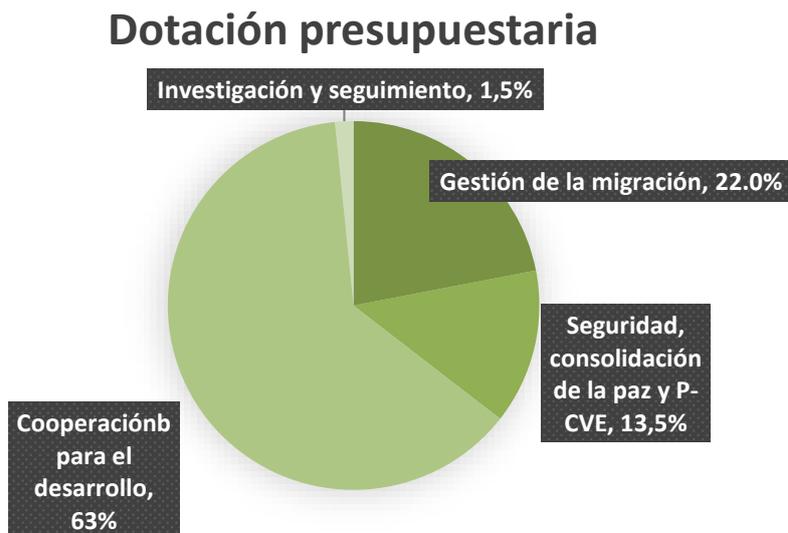
La Agenda Europea de Migración impregna el espíritu del Fondo Fiduciario para África, y de hecho un considerable porcentaje de sus fondos se invierte en medidas de seguridad y control de fronteras. Dichas medidas no cumplirán con las expectativas de los Gobiernos de frenar la migración irregular, ni debe esperarse que lo hagan. Para garantizar que las intervenciones financiadas por el Fondo Fiduciario para África no causen daños y sean sensibles a los conflictos, es necesario que la flexibilidad de la financiación que provee se compense con unos mecanismos de rendición de cuentas adecuados, de conformidad con los principios de la ayuda humanitaria y para el desarrollo. Las medidas de seguridad deben ser siempre sensibles a los conflictos y estar diseñadas para promover la seguridad de las personas, centrándose en las necesidades de las mujeres. Esto es especialmente importante cuando se presta apoyo a las fuerzas de seguridad de terceros países.

En términos generales, la eficacia del Fondo Fiduciario para África debe valorarse en función de en qué medida contribuye a favorecer una transición gradual de las intervenciones humanitarias a las de desarrollo en contextos de desplazamiento, así como a la promoción de *“la resiliencia, las oportunidades económicas, la igualdad de oportunidades, la seguridad y el desarrollo”*, de conformidad con el objetivo declarado de este instrumento.

El Fondo Fiduciario para África constituye una nueva modalidad de ayuda que actualmente está marcando tendencia en la financiación para el desarrollo. La Comisión Europea, los Estados miembros y otros donantes tienen la responsabilidad de garantizar la aplicación efectiva de las medidas de control necesarias, tanto en la selección de los proyectos como en el gasto, para hacer frente a los retos de transparencia y rendición de cuentas que plantea un mecanismo de financiación común y flexible como este.

CONCLUSIONES Y ANÁLISIS

De acuerdo con las categorías propuestas en el presente informe, hemos concluido que el 22% del presupuesto del Fondo Fiduciario para África se destina a gestión de la migración, el 13,5% a seguridad, consolidación de la paz, prevención y lucha contra el extremismo violento, el 63% a cooperación para el desarrollo y el 1,5% a investigación y seguimiento. Es posible encontrar información online sobre la mayoría de los proyectos, pero los procesos de aprobación e implementación de los mismos tienen carencias en términos de transparencia y consulta inclusiva.



Los proyectos de cooperación para el desarrollo se implementan fundamentalmente en países que la UE considera países de origen de la migración, con una presencia mucho menor en los países de tránsito, donde los proyectos se centran principalmente en gestión de la migración y apoyo a las fuerzas de seguridad.

Una contribución positiva

A pesar de ciertos enfoques problemáticos, el Fondo Fiduciario para África apoya varias iniciativas positivas que habría que seguir explorando y fortaleciendo, ya que pueden contribuir a reducir la brecha entre la asistencia humanitaria y el desarrollo a largo plazo, fortaleciendo la resiliencia de las poblaciones más vulnerables, generando oportunidades económicas y aumentando la participación en la gobernanza local.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil deberían tener la posibilidad de adoptar un papel activo y propositivo en las fases de desarrollo de los proyectos proponiendo nuevos proyectos. Las capacidades y el conocimiento experto de estas organizaciones en los ámbitos humanitario y de desarrollo pueden servir como contrapeso a las agendas políticas. Oxfam cuenta con cuatro programas financiados por el Fondo Fiduciario para África en Chad, Burkina Faso, Etiopía y Mali. La experiencia y aprendizajes de Oxfam y otras organizaciones pueden contribuir a orientar el enfoque de este instrumento, así como el desarrollo de nuevos proyectos.

No obstante, es esencial que los programas dirigidos específicamente a migrantes y rutas migratorias cuenten con financiación *adicional* y distinta a la prevista en los presupuestos destinados a abordar necesidades humanitarias urgentes y a los compromisos de ayuda para el desarrollo ya existentes, de conformidad con las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.

Gestión de la migración

La mayoría de los proyectos financiados con los 400 millones de euros que el Fondo asigna a la gestión de la migración están diseñados para limitar y desincentivar la migración irregular a través de la contención y control de las migraciones (un 55% del presupuesto total destinado a esta categoría) y la sensibilización sobre los peligros de la migración irregular (4%), así como de la aplicación de reformas políticas para favorecer el retorno (25%) y la mejora de la identificación de los nacionales de los países (13%). Sólo un ínfimo 3% del presupuesto se destina al desarrollo de rutas legales y seguras.

Estos resultados ponen de manifiesto que los donantes europeos orientan la gestión de la migración en mucha mayor medida hacia la contención y el control, lo cual va en detrimento del segundo pilar del Plan de Acción de La Valeta, en virtud del cual los Estados se comprometen a “promover canales regulares de migración y movilidad desde y entre los países europeos y africanos”, y de la meta 7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (10.7), que plantea “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de la población”.

Sin una inversión suficiente en la apertura de un mayor número de vías para una movilidad segura y regular (tanto dentro de África como hacia Europa), el Fondo Fiduciario para África no sólo incumplirá sus objetivos de desarrollo, sino también sus objetivos políticos sobre migración. Las restricciones a la migración irregular no lograrán reducir los flujos migratorios, sino que obligarán a los migrantes a utilizar rutas más peligrosas.

Seguridad, consolidación de la paz, prevención y lucha contra el extremismo violento

Aproximadamente 248 millones de euros se destinan a proyectos que se enmarcan en la categoría de “Seguridad, consolidación de la paz, prevención y lucha contra el extremismo violento (P-CVE, por sus siglas en inglés)”.

En general, los proyectos de consolidación de la paz se llevan a cabo con la participación de actores de desarrollo y ONG, y se han asignado entre 87 millones y 127 millones de euros a esta labor. Sin embargo, entre 121 millones y 161 millones de euros (aproximadamente el 7% del presupuesto total del Fondo Fiduciario para África) se destinan al trabajo directo con las fuerzas de seguridad. Estos proyectos son ejecutados por Interpol, Civipol, las agencias nacionales de cooperación de los Estados miembros, y empresas públicas y privadas.

La mejora de la seguridad y el fortalecimiento de las capacidades para prevenir la violencia constituyen un paso esencial en el proceso hacia un desarrollo sostenible. No obstante, resulta preocupante que un instrumento de financiación flexible destinado a la respuesta a emergencias se utilice para financiar a las fuerzas de seguridad de terceros países, en lugar de apostar por soluciones que aborden reivindicaciones legítimas de la población de esos países (especialmente en lo relativo a los procesos democráticos y el estado de derecho, la

responsabilidad social, la desigualdad/distribución de la riqueza, la justicia de género y el acceso a los servicios), o que se utilice de tal manera que no se garantice el carácter prioritario de la seguridad humana.

Las medidas de fomento de la seguridad humana (es decir, aquellas centradas en la necesidad de las personas de estar y sentirse seguras en su entorno, y no en las necesidades de los Estados) están en el centro de las prácticas de desarrollo y constituyen el núcleo del enfoque de la UE en materia de estabilización. Las normas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE establecen diferencias similares, afirmando que la cooperación para el desarrollo no deber utilizarse como vehículo para promover los intereses del donante en materia de seguridad. Sería necesario un análisis más exhaustivo para determinar si se reporta adecuadamente la conformidad al CAD de los proyectos de seguridad financiados por el Fondo Fiduciario para África.

Cabe destacar que los proyectos de seguridad se aprueban sin que se exija la inclusión de un análisis del conflicto, ni tampoco una evaluación del impacto de dichos proyectos en las dinámicas del conflicto o en las necesidades de seguridad y protección de los distintos colectivos afectados.

Cooperación para el desarrollo

El 63% de los fondos (el equivalente a 1.141 millones de euros) del presupuesto aprobado para el Fondo Fiduciario para África se ha destinado a financiar proyectos en la categoría de cooperación para el desarrollo, incluyendo los ámbitos de acceso a los servicios básicos, oportunidades económicas y fortalecimiento de la resiliencia (que constituye el 86% del presupuesto total de esta categoría), buena gobernanza y fortalecimiento de capacidades (9% del presupuesto) y protección (5%).

Los proyectos de protección se dirigen fundamentalmente a la población refugiada, y en menor medida a los desplazados internos y otras comunidades. Sólo el 36,5% de los proyectos de cooperación para el desarrollo del Fondo Fiduciario para África no identifica a sus beneficiarios en función de su estatus migratorio (migrante, refugiado, etc.) o de la proximidad geográfica de la zona de intervención a las rutas migratorias. En muchos países, las personas refugiadas y migrantes se encuentran entre la población más vulnerable y necesitan asistencia urgente. Sin embargo, la decisión de asignar expresamente líneas de financiación a estos colectivos debe basarse en evaluaciones de vulnerabilidad y de necesidades específicas para cada contexto, y no en las prioridades políticas europeas.

PRÓXIMOS PASOS Y RECOMENDACIONES

Una financiación flexible y plurianual, que permita la adaptación y la localización de los proyectos, es muy importante para apoyar una respuesta efectiva a las crisis. No obstante, la eficacia de un instrumento de este tipo debe determinarse cuantificando en qué medida contribuye a la generación de oportunidades económicas y la igualdad de oportunidades para todas las personas, así como al fortalecimiento de la resiliencia de la población vulnerable y el desarrollo y la seguridad humanos, y no en función de su impacto en la reducción del número de migrantes, ya sea en las fronteras europeas o entre países africanos.

El Fondo Fiduciario para África representa una nueva modalidad de ayuda que se caracteriza por una financiación conjunta y flexible, lo cual es una tendencia cada vez más habitual. No obstante, si no va acompañado de la transparencia adecuada en los procesos de toma de decisiones y de medidas de rendición de cuentas, corre el riesgo de convertirse en una oportunidad para que los Gobiernos europeos apliquen unas agendas políticas que no necesariamente promueven los intereses de las personas necesitadas de ayuda o los objetivos de la ayuda.

El objetivo del Fondo Fiduciario para África establece una relación causal entre la inversión en la generación de oportunidades económicas y la igualdad de oportunidades para todas las personas, la seguridad y el desarrollo, por un lado, y la estabilidad, la migración y el desplazamiento por otro. Sin embargo, esta relación no siempre es inmediata, y la manera de medir su éxito no resulta tan obvia; por ejemplo, el aumento de los niveles de desarrollo suele ir asociado al incremento de la migración.³ Además, de acuerdo con los propios estándares de la UE, *“las intervenciones de desarrollo en contextos frágiles y de conflicto deben tener en cuenta el “principio de no causar daño” y deben adoptar una estrategia de planificación más flexible y adaptada al contexto, reconociendo el elevado riesgo de fracaso y la necesidad de adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes”*.⁴

A fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Fondo Fiduciario para África, tanto los **donantes europeos** como la **Junta de Dirección y los Comités Operativos del propio Fondo deben:**

- Garantizar que el Fondo Fiduciario para África contribuya a “promover la resiliencia, la igualdad de oportunidades y las oportunidades económicas, la seguridad, el desarrollo y una mejor gestión de la migración” tal y como establece el objetivo declarado del Fondo, a través de:
 1. La eliminación de cualquier requisito que exija a los proyectos demostrar un impacto directo sobre los flujos migratorios, ya sea en su descripción, objetivos o resultados esperados. Los proyectos deben priorizarse en base a las evaluaciones de vulnerabilidad y necesidades específicas para cada contexto.
 2. El incremento de la financiación destinada a facilitar la migración y a “canales regulares de migración y movilidad desde y entre los países europeos y africanos”, de acuerdo con el Plan de Acción de La Valeta. Tanto las situaciones de migración como las de desplazamiento deben gestionarse de tal manera que mejoren la seguridad y las perspectivas de subsistencia de la población.
 3. La adopción de un enfoque consultivo del fortalecimiento de la resiliencia, prestando especial atención a los derechos de los colectivos minoritarios, la población vulnerable y el papel de las mujeres. Es esencial que el género y la inclusión de los colectivos vulnerables y excluidos sean prioritarios, ya que, en situaciones de crisis, las tareas de cuidados y la subsistencia de los hogares dependen en mucha mayor medida, y en ocasiones totalmente, de las mujeres.
 4. La creación de oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil propongan nuevos enfoques y proyectos, basándose en su experiencia y conocimientos en los ámbitos humanitario y de desarrollo.

- Proteger la integridad de la ayuda para el desarrollo a través de:
 1. El compromiso de destinar el mayor porcentaje posible del presupuesto del Fondo Fiduciario para África a la Ayuda Oficial al desarrollo (ODA) de conformidad con las normas establecidas en este sentido por el CAD de la OCDE. En aras del seguimiento y la transparencia, el Fondo Fiduciario para África debe respetar las normas de asignación de fondos estipuladas por su principal fuente de financiación, en este caso el Fondo Europeo de Desarrollo. Esto implica que debería dedicar al menos el 90% de su presupuesto a proyectos de AOD.
 2. La adopción de mecanismos de control transparentes y eficaces, por ejemplo facilitando el examen parlamentario del Fondo Fiduciario para África independientemente de los controles que ya lleven a cabo los donantes del Fondo.
 3. El establecimiento de plataformas para la participación de la sociedad civil, que permitan la supervisión pública de los principales indicadores de conflicto y fragilidad (principio de “no causar daño”) del Fondo Fiduciario para África.

Los Comités Operativos deben trabajar para mejorar los aspectos operativos del fondo a través de las siguientes medidas:

- Exigir que las intervenciones y proyectos en materia de seguridad en contextos frágiles y de conflicto contemplen explícitamente el “principio de no causar daño”, además de incluir evaluaciones sobre la sensibilidad ante los conflictos en las que se incluya un análisis de los posibles daños, medidas de mitigación de los mismos y una perspectiva de género.
- Exigir que todos los proyectos incluyan una justificación expresa de su aprobación en el marco de un instrumento de emergencia. Aquellos proyectos que requieran un análisis más exhaustivo y procesos de consulta comunitaria deberán quedar excluidos de los rápidos procesos de aprobación del Fondo Fiduciario para África.
- Lograr que los procesos de coordinación y consulta se conviertan en un componente habitual del funcionamiento de este instrumento, por ejemplo a través de la coordinación y consulta con representantes de las comunidades, autoridades locales, sociedad civil (prestando especial atención a las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres) y distintas ONG.
- Precisar la conformidad de todos los proyectos con las estrategias nacionales de desarrollo.
- Llevar a cabo regularmente evaluaciones del impacto de los proyectos de gestión de la migración en la protección de los derechos humanos, las dinámicas de los conflictos y los mercados económicos.

Los organismos de supervisión con capacidad de control, como el CAD de la OCDE y las comisiones parlamentarias deben:

- Garantizar que las modalidades de ayuda flexibles vayan acompañadas de mecanismos de información y control transparentes y rigurosos que presten especial atención al vínculo entre migración, seguridad y desarrollo, a fin de garantizar el respeto de los objetivos y principios de la ayuda para el desarrollo.

NOTAS

- 1 Comisión Europea. Gobernanza y procedimientos. Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_governance_final_en.pdf
- 2 Comisión Europea (5 de febrero de 2016). Documento de orientación estratégica: Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.
- 3 Entre otros: de Haas, Hein: "Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration", Working Papers, International Migration Institute. Universidad de Oxford: 2010.
- 4 Consejo de la Unión Europea (19 de mayo de 2017). Conclusiones del Consejo sobre la aplicación práctica del nexo humanitario-desarrollo (9417/17).

Oxfam Internacional, noviembre de 2017

Este documento ha sido escrito por Elise Kervyn y Raphael Shilhav.

Oxfam agradece la colaboración de Ana Chernova, Marc Cohen, Alessandra Croppi, Eva Garzón Hernández, Hilary Jeune, John Magrath, Apollos Nwafor, Mireia Perez, Sarnata Reynolds, Daniela Rosche, Paula San Pedro y Julie Seghers en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78748-121-3 en noviembre de 2017. DOI: 10.21201/2017.1176
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Traducido del inglés por Cristina Álvarez Álvarez y revisado por Alberto Sanz Martins

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.ibis-global.org)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)