

# ¿ASOCIACIÓN O CONDICIONALIDAD?

Supervisión de los Pactos  
sobre Migración y el Fondo  
Fiduciario de la UE para África

**CONCORD**  
European NGO confederation for relief and development

**CINI**  
Coordinamento Italiano  
NGO Internazionali

# ACERCA DE CONCORD

CONCORD es la confederación europea de ONG para el desarrollo y de ayuda humanitaria.

**Nuestros miembros son:**

**28**

**Plataformas nacionales**

**21**

**Redes internacionales**

**03**

**Miembros asociados**

Que entre todas representan a más de 2,600 ONG apoyadas por millones de ciudadanos en toda Europa. Nuestra confederación reúne a las ONG para fortalecer su impacto político en los ámbitos europeo y global. Unidas, incidimos en políticas a lo ancho de Europa que promuevan un desarrollo económica, medioambiental y socialmente sostenible basado en los derechos humanos, la justicia y la igualdad de género. Además trabajamos con aliados de sociedad civil regionales y globales para asegurar que las políticas de la UE son coherentes con la promoción del desarrollo sostenible en países socios.

Más información en: [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

---

# ACERCA DE CINI

CINI está compuesto por ActionAid, CBM, Save the Children, Terre des hommes y VIS, cinco de las ONG italianas más importantes que pertenecen a redes internacionales. El objetivo de CINI es mejorar la efectividad y multiplicar el impacto de la información, las actividades de sensibilización, promoción y políticas de las ONG asociadas, a través de un trabajo de coordinación estratégico, constante y estructurado. CINI promueve un diálogo activo y constructivo con los actores del sistema de cooperación, desde la opinión pública hasta las instituciones políticas, dirigiendo su experiencia internacional hacia el cumplimiento de objetivos comunes.

Más información en: <http://www.cininet.org/>

---

# ACERCA DE ESTE INFORME

El año 2015 fue testigo de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de la Estrategia 2016-2020 de CONCORD. Esto impulsó la creación de un Centro de Desarrollo Sostenible y Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, que reúne el trabajo de CONCORD sobre la Agenda 2030, sobre coherencia de políticas para el desarrollo y sobre una serie de políticas temáticas. Gracias al esfuerzo colectivo y la amplia experiencia de los miembros del grupo de Migración, CONCORD produjo el documento de discusión “¿Asociación o Condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África”. El documento tiene como objetivo supervisar el Fondo Fiduciario de la UE para África, lanzado después de la Cumbre de La Valletta (noviembre de 2015) como una herramienta innovadora para una respuesta más flexible a los desafíos planteados por las tendencias actuales de la migración. A través de los tres casos nacionales (Libia, Níger y Etiopía) tomados en consideración, el informe arroja luz sobre las asociaciones de la UE con países africanos en el campo de la migración y las posibles consecuencias de las políticas de la UE sobre el terreno; evalúa si el Fondo se utiliza para desviar la cooperación para el desarrollo de los objetivos de desarrollo para cumplir con objetivos específicos de la política migratoria de la UE; y ofrece algunas recomendaciones preliminares a las instituciones de la UE.

Las principales conclusiones se presentaron en el Parlamento Europeo el 22 de noviembre de 2017:  
[concordeurope.org/eu-trust-fund-africa-ep-event](http://concordeurope.org/eu-trust-fund-africa-ep-event)

Editor: CONCORD Europe – Rue de l'Industrie 10 – 1000 Brussels, Belgium

Año de publicación: 2018



*Rutas alternativas para migrantes entre Níger y Libia.  
Crédito: Giacomo Zandonini*



# AGRADECIMIENTOS

## **Autores principales:**

Olivia De Guerry (consultora), Andrea Stocchiero (CONCORD Italia) y el grupo de trabajo de CONCORD sobre el EUTF.

**Consultores en terreno:** Nancy Porsia (en Libia), Giacomo Zandonini (en Níger).

**Con aportaciones valiosas** del grupo de Migraciones de CONCORD y, en particular, de Inge Brees (CARE International), Jessica Poh-Janrell (CONCORD Suecia), Tiguida Camara (Coordination SUD), Stefan Cibian (Plataforma Rumana FOND – Red Arcadia), Tanya Cox (PLAN Internacional), Laura Giani (Handicap Internacional), Tomáš Jungwirth (Consortio Checo sobre Migración), Elise Kervyn (Oxfam Internacional), Serge Kollwelter (Cercle de Cooperation), Celine Mias (CARE Internacional), Chelsea Purvis (Mercy Corps), Patricia Spadaro (Coordination SUD), Raphael Shilhav (Oxfam International). Luca de Fraia (ActionAid); en representación de CINI: Giulia De Ponte, Livia Zoli, Fabrizio Coresi, Barbara Di Berardino.

Los cuadros nacionales han sido producidos con el apoyo de las siguientes plataformas nacionales de CONCORD:

República Checa - FoRS

Francia - Coordination SUD

Alemania - VENRO

Italia - CONCORD Italia

España - Coordinadora ONGD

**Coordinación:** Francesca Minniti y Riccardo Roba (CONCORD Europa), Andrea Stocchiero (CONCORD Italia).

Con el apoyo financiero de CINI, ActAlliance EU, Coordination Sud, y ConCORD Suecia.

**Diseño:** Dagmar Bleyova ([www.profigrafik.sk](http://www.profigrafik.sk)) - Hélène Debaisieux (CONCORD Europa)

**Fotos:** Crédito a Giacomo Zandonini y Ricardo Garcia Vilanova

Las posiciones adoptadas en este informe son de CONCORD Europa y de CINI.

Para más información sobre este informe, por favor contactar con

Francesca Minniti – Coordinadora de Incidencia y de Políticas – [francesca.minniti@concordeurope.org](mailto:francesca.minniti@concordeurope.org)

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>2.</b>	<b>METODOLOGÍA</b>	<b>11</b>
	2.1 LOS DATOS Y SUS LIMITACIONES	11
	2.2 ¿POR QUÉ LIBIA, ETIOPÍA Y NÍGER? CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	11
<b>3.</b>	<b>LA GOBERNANZA DEL EUTF</b>	<b>12</b>
<b>4.</b>	<b>LIBIA</b>	<b>14</b>
	4.1 EL MARCO DE ASOCIACIÓN CON LIBIA: ¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIÓN? ITALIA EN LIBIA	14 16
	4.2 EL EUTF EN LIBIA: DEL ENFOQUE HUMANITARIO A UN MAYOR INTERÉS EN MEDIDAS DE SEGURIDAD	17
	4.3 EL EUTF EN LIBIA: UN CLARO INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA	18
	4.4 LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN DE LA UE EN LIBIA	20
<b>5.</b>	<b>NÍGER</b>	<b>22</b>
	5.1 EL MARCO DE ASOCIACIÓN CON NÍGER: ¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIÓN? FRANCIA Y ESPAÑA EN NÍGER	22 23
	5.2 EL EUTF EN NÍGER: ENFOQUE EN LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA MIGRACIÓN, ALTERNATIVAS AL TRÁFICO DE MIGRANTES Y RETORNOS	24
	5.3 EL EUTF EN NÍGER: LIMITACIONES IMPORTANTES PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA	25
	5.4 LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN DE LA UE EN NÍGER	26
<b>6.</b>	<b>ETIOPÍA</b>	<b>29</b>
6.1	EL MARCO DE ASOCIACIÓN CON ETIOPÍA: ¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIÓN? ALEMANIA EN ETIOPÍA	29 30
	6.2 EL EUTF EN ETIOPÍA: CENTRARSE EN EL DESARROLLO DE LOS BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN Y ABORDAR LAS CAUSAS PROFUNDAS DE LA MIGRACIÓN IRREGULAR Y EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO	30
	6.3 EL EUTF EN ETIOPÍA: MAYORITARIAMENTE ALINEADO CON LOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA	31
	6.4 LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN DE LA UE EN ETIOPÍA	32
	<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>33</b>
	<b>ABREVIATURAS</b>	<b>37</b>

# RESUMEN EJECUTIVO

El aumento del número de refugiados y migrantes llegados a Europa en 2015 y 2016 provocó una crisis política en toda la Unión Europea (UE) en relación con la gestión de la migración. La UE respondió a la crisis con la adopción de la Agenda Europea de Migración, una agenda global que promovía una respuesta integral para la gestión de todos los aspectos relacionados con la migración.

Lanzado en noviembre de 2015 en La Valeta y presentado como una herramienta innovadora para permitir una respuesta más flexible a los retos de la migración irregular, el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE (EUTF) es el principal instrumento financiero para el compromiso político de la UE con los socios africanos en el ámbito de la migración. El EUTF utiliza principalmente Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), (90%), la mayoría proveniente del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), y como tal, su implementación debe guiarse por los principios clave de la eficacia del desarrollo.

En junio de 2016 la UE adoptó también el nuevo Marco de Asociación (Pacto sobre Migración), que introduce condicionalidades positivas y negativas relativas a la cooperación con terceros países en el ámbito de la migración y refuerza la externalización de la política migratoria de la UE

Si bien este documento trata principalmente del EUTF, muchas de las observaciones hechas por los miembros de CONCORD hacen referencia al conjunto de la política migratoria de la UE, de la que el EUTF es parte integral.

Este documento de reflexión basado en estudios de caso en tres países, Libia, Níger y Etiopía, presenta las primeras conclusiones sobre la naturaleza de las asociaciones de la UE con países africanos en relación con la migración y las posibles consecuencias de las políticas de la UE sobre el terreno. Estudia también el papel del EUTF y analiza si el Fondo está siendo utilizado para desviar la ayuda al desarrollo de los objetivos de desarrollo en favor de objetivos específicos de la política migratoria de la UE.

Respecto a la situación de Libia, este informe revela el enorme reto que supone forjar asociaciones efectivas y justas en dicho contexto, teniendo en cuenta que la UE está centrando sus actividades en el desarrollo de capacidades de las frágiles instituciones libias que, en la práctica, pueden socavar los derechos humanos y de los migrantes. Debido a la volatilidad de la situación sobre el terreno, los proyectos del EUTF no pueden estar en consonancia con los principios de la ayuda al desarrollo y la acción de la UE sobre el terreno resulta ineficaz. El informe concluye que la UE debería reconsiderar seriamente su estrategia de migración en Libia para garantizar que la ayuda económica no se entregue a aquellos que vulneran los derechos humanos. Así, cualquier apoyo debe contribuir de

forma efectiva a la estabilidad del país a largo plazo y a la protección de quienes lo necesitan.

En el caso de Níger la investigación de CONCORD pone de manifiesto una asociación desequilibrada a través del Pacto sobre Migración y el EUTF, que depende de condicionalidades vinculadas al control de la migración. Casi la mitad de la ayuda del EUTF a Níger se destina a las autoridades locales para reducir el tránsito de migrantes. El resto de los proyectos del EUTF se centran en actividades de desarrollo y protección. Sin embargo, los actores locales entrevistados temen que los proyectos tengan un impacto limitado y alertan sobre la opacidad de los procedimientos de selección, los procesos de supervisión y evaluación y la coherencia general de las actividades financiadas. Los proyectos actuales tampoco tienen en cuenta la interconexión entre las redes de tráfico de migrantes y el sistema de gobierno, algo que podría facilitar la corrupción y poner en peligro los derechos humanos. En Níger la programación de la UE de las actividades de EUTF debería ajustarse para mejorar la efectividad, contribuir a mejorar la gobernanza, movilizar y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil de la región (OSC), ofrecer oportunidades económicas locales más sustanciales y proteger a quienes lo necesitan. Todo ello debe ir asociado a políticas que maximicen los beneficios de una migración regional legal y proporcionen vías seguras y legales hacia Europa.

La asociación con Etiopía a través del Pacto sobre Migración y el EUTF está condicionada al cumplimiento de una prioridad principal: mejorar la cooperación en materia de retornos y readmisiones. Aún así, al contrario que en los dos casos anteriores, los proyectos del EUTF en Etiopía se centran en el desarrollo y medidas de protección y están algo más en consonancia con los principios de la ayuda al desarrollo. No obstante, hay riesgo de que esto pueda cambiar en un futuro no muy lejano, pues el EUTF podría utilizarse para impulsar el cumplimiento del objetivo de aumentar los retornos y las readmisiones o podría incluir cada vez más medidas de seguridad.

Aumenta la preocupación por que el EUTF se utilice como herramienta política enfocada a proyectos de soluciones rápidas con la intención de contener los flujos migratorios hacia Europa, algo que, según el propio Tratado de Lisboa de la UE, no entra dentro de los objetivos de la AOD. Preocupa también que parte de la financiación del EUTF contribuya involuntariamente al trato inhumano de migrantes y refugiados, como ocurre en Libia. Además, es muy probable que la estrategia de “soluciones rápidas” de la UE no salga bien, ya que abordar los factores que han impulsado la migración forzada requiere un enfoque a largo plazo, coherente y sostenible y que respete los principios básicos de la ayuda al desarrollo.



*Un grupo de migrantes regresando de Libia en la villa de Tourayat  
Crédito: Giacomo Zandonini*

**Por todo ello, CONCORD sugiere las siguientes recomendaciones que, si bien se refieren específicamente a los tres países analizados, son también válidas para el EUTF y los Pactos sobre Migración:**

1. Integrar los derechos humanos en todas las acciones.
2. Evitar que la AOD se desvíe de su principal objetivo, que es la erradicación de la pobreza.
3. Cumplir los principios de la eficacia del desarrollo y aumentar la resiliencia de la comunidad.
4. Acabar con la condicionalidad de la ayuda a los objetivos de control de la migración de la UE.
5. Redefinir el enfoque actual de la UE respecto al nexo desarrollo-migración conforme a la coherencia de las políticas de desarrollo.
6. Reformar la gobernanza del Fondo Fiduciario de la UE.
7. Aprovechar las lecciones aprendidas de cara al próximo Marco Financiero Plurianual de la UE.
8. Proporcionar rutas legales para migrantes y refugiados.

**(Por favor, remítase a las páginas 35-36 para leer el texto completo de las recomendaciones al final del informe.)**

# 1. INTRODUCCIÓN

En 2016 ACNUR informó que había más de 65,6 millones de personas desplazadas forzadas en el mundo, la cifra más alta de la historia. La mayoría de los refugiados buscaban protección en países vecinos, lo que significaba que Turquía, Pakistán, Líbano, Irán, Etiopía y Jordania eran los países de acogida de la mayoría de los refugiados<sup>1</sup>. En 2015 cruzaron el Mediterráneo y llegaron a la UE más de 1 millón de refugiados y migrantes, un incremento muy significativo respecto a años anteriores. También aumentó el número de menores, especialmente no acompañados, llegados a la UE<sup>2</sup>, así como la cifra de muertos en el Mediterráneo<sup>3</sup>.

Todo ello desencadenó una crisis política dentro de la UE, pues algunos Estados Miembros tuvieron dificultades para hacer frente al elevado número de solicitudes de asilo recibidas. Con el referéndum sobre el Brexit y las inminentes elecciones en varios países clave de la UE (Países Bajos, Francia y Alemania), los temas de seguridad y soberanía pasaron a ocupar el centro de las políticas nacionales, con discursos que apoyaban políticas de inmigración más restrictivas.

En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 aumentó la representación de los partidos nacionalistas en varios Estados Miembros y en 2015 su popularidad creció todavía más. En los resultados del Eurobarómetro publicado por la UE en la primavera de 2015 el problema más importante para los ciudadanos de la UE era la migración<sup>4</sup>. En el Eurobarómetro de 2016 el 74% de los ciudadanos de la UE apoyaban firmemente la implicación de la UE en los asuntos relacionados con la migración y consideraban insuficiente el compromiso de la UE en este ámbito político<sup>5</sup>.

Como resultado de estas tendencias y del aumento de la presión por parte de los Estados Miembros, la Comisión Europea (CE) presentó en mayo de 2015 una “Agenda Europea

de Migración” que giraba en torno a cuatro pilares: (1) reducir los incentivos a la migración irregular, (2) reforzar el control de las fronteras exteriores, (3) reforzar la política común de asilo, y (4) desarrollar nuevas políticas sobre migración legal<sup>6</sup>. Con la Agenda Europea de Migración, la UE fusionó instrumentos internos y externos y objetivos políticos bajo la idea de un “enfoque integrado”. Así, la Agenda Europea de Migración supuso un cambio importante en el enfoque de la UE respecto a temas de migración y desarrollo y, tras su adopción, durante 2015 y 2016, la Comisión Europea introdujo a un ritmo muy acelerado una larga lista de documentos políticos, decisiones de financiación y actos legislativos. Algunos de los más importantes para la política exterior y de cooperación al desarrollo de la UE fueron el EUTF, el Plan de Acción de La Valeta, la Declaración UE-Turquía y el nuevo Marco de Asociación de la UE con terceros países.

En octubre de 2015 la Comisión Europea estableció el **Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE** (EUTF)<sup>7</sup> para lograr la estabilidad y abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África. El Fondo Fiduciario, se lanzó en la Cumbre de La Valeta un mes después y se presentó como un mecanismo innovador y flexible y como un instrumento clave para implementar el Plan de Acción de La Valeta<sup>8</sup>.

En noviembre de 2015 líderes de la UE y de África adoptaron el “**Plan de Acción de La Valeta**”, que establece los cinco ámbitos prioritarios de cooperación: (1) hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y fomentar los beneficios de la migración; (2) fomentar la migración legal y la movilidad; (3) reforzar las políticas de asilo y protección; (4) luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes; y (5) reforzar la cooperación para facilitar el retorno y la reintegración de migrantes irregulares<sup>9</sup>.

1 <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

2 UNICEF, *Children on the move in Italy and Greece Report, June 2017*, <https://reliefweb.int/report/italy/children-move-italy-and-greece-report-june-2017>

3 Según las cifras del ACNUR, en 2016 murieron al menos 5.096 migrantes en el Mediterráneo, frente a 3.777 en 2015, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

4 [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf)

5 Además, la mayoría de los ciudadanos de la UE (56%) veían con malos ojos la inmigración extracomunitaria y una gran mayoría (86%) creía necesario adoptar medidas adicionales para luchar contra la inmigración irregular de personas de fuera de la UE; Eurobarómetro estándar 86, Informe, *Europeans' opinion of the European Union's priorities, 2016*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

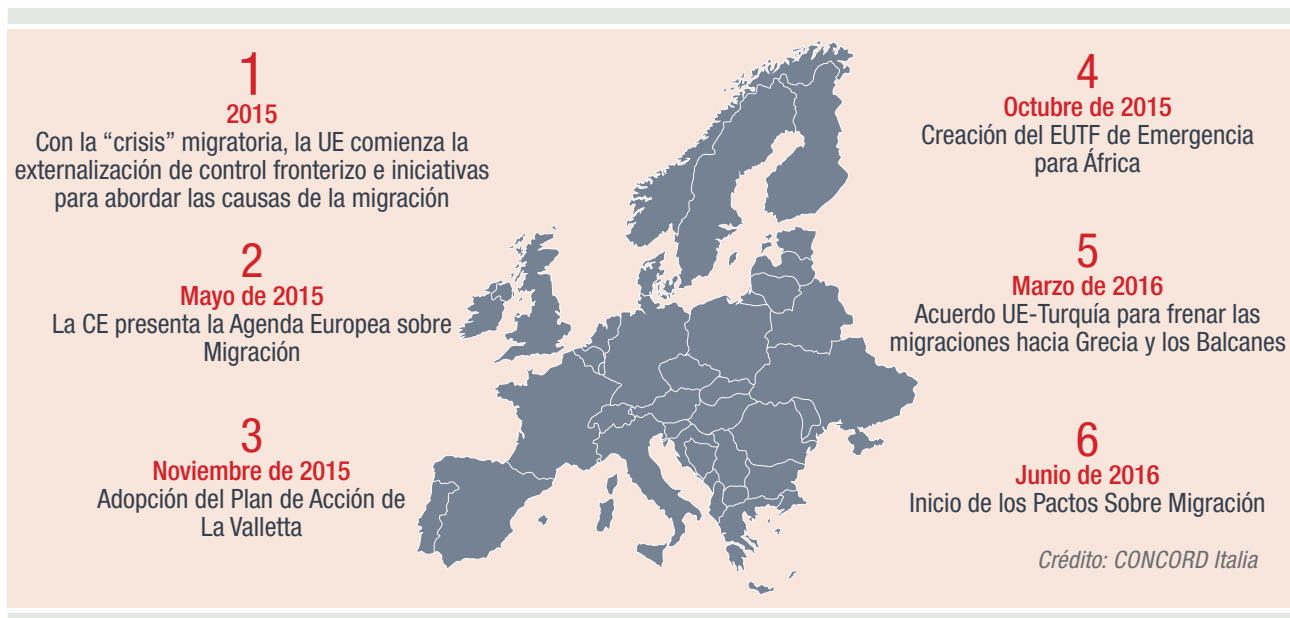
6 Comisión Europea (CE), *Agenda Europea de Migración, Mayo 2015*, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/european-agenda-migration_en)

7 Decisión de la CE, Octubre 2015, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf)

8 Consejo Europeo, *Cumbre de La Valeta sobre migración, 11-12 noviembre 2015, plan de acción*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

9 Consejo Europeo, *Cumbre de La Valeta sobre migración, 11-12 noviembre 2015, plan de acción*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>





En marzo de 2016 la UE lanzó la **Declaración UE-Turquía**<sup>10</sup>. Esta declaración implicaba que Turquía reforzaría el control de sus fronteras y la vigilancia de sus costas para garantizar que los refugiados y los migrantes no pudieran salir de Turquía con destino a Europa y reducir así las cifras de muertes en el mar Mediterráneo. A cambio, Turquía recibiría 6.000 millones de euros de ayuda de la Unión Europea. El acuerdo, controvertido y muy criticado por las organizaciones de derechos humanos<sup>11</sup>, fue considerado un éxito tanto por la Comisión Europea como por varios Estados Miembros.

En junio de 2016 la UE adoptó el **Nuevo Marco de Asociación**<sup>12</sup>, un marco inspirado en el éxito de la Declaración UE-Turquía. En virtud de dicho Marco, la UE acordó “pactos” a medida con terceros países para gestionar de forma sostenible los flujos migratorios. El Marco establece que “se integrará una combinación de incentivos y desincentivos” [...] “para recompensar a los países que estén dispuestos a cooperar eficazmente con la UE en la gestión de la migración y asegurar la existencia de consecuencias para aquellos que no cooperen”<sup>13</sup>. La sociedad civil de toda Europa se movilizó para convencer a los Estados Miembros de que

debían reaccionar a la propuesta<sup>14</sup>, pero el Consejo Europeo respaldó la Comunicación tan solo unas semanas después de su presentación, destacando que “la cooperación en materia de readmisiones y retornos será una prueba determinante de la Asociación”<sup>15</sup>.

En enero y febrero de 2017 la *Comunicación conjunta sobre la ruta del Mediterráneo central*<sup>16</sup> y la Declaración de Malta<sup>17</sup> planteaban medidas operativas adicionales dirigidas al desarrollo de capacidades para la gestión fronteriza en los países implicados, especialmente en Libia.

## EL FONDO

Lanzado en la Cumbre de La Valetta de noviembre de 2015, el **Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para la Estabilidad y para hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África (EUTF)**<sup>18</sup>, es el principal instrumento financiero para el compromiso político de la UE con los socios africanos en el campo de la migración. Está diseñado para movilizar varias fuentes de financiación de la UE<sup>19</sup> y para recibir aportaciones

<sup>10</sup> Consejo Europeo, Declaración UE-Turquía, 18 marzo 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>

<sup>11</sup> *The Reality of The Eu-Turkey Statement*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/54850>

<sup>12</sup> CE, Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, Junio 2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf)

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> <https://concordeurope.org/2016/06/27/eucouncil-migration-joint-ngo-statement/>

<sup>15</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, 28 junio 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

<sup>16</sup> CE, Migración en la ruta del Mediterráneo Central: Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar, Enero 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2017%3A4%3AFIN>

<sup>17</sup> Consejo Europeo, Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo Central, Febrero 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

<sup>18</sup> Decisión de la CE, Octubre 2015, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf)

<sup>19</sup> El EUTF recaba financiación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), así como de la DG de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO) y de la DG de Migración y Asuntos de Interior (DG HOME)

de Estados Miembros de la UE y otros donantes<sup>20</sup>. Intenta “hacer frente a una respuesta de la comunidad internacional desorganizada y fragmentada y [...] crear una nueva forma de cooperación de la ayuda europea que garantice [...] resultados rápidos concretos sobre el terreno”<sup>21</sup>. El EUTF está casi completamente financiado por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y, en el momento de redactarse el presente informe, asciende a más de 3.100 millones de euros, de los cuales, más de 2.900 millones de euros proceden del Fondo Europeo de Desarrollo y 234 millones de euros de Estados Miembros de la UE y otros socios<sup>22</sup>. A finales de diciembre de 2017 el CE había aprobado 131 proyectos por un importe de 2.100 millones de euros en tres regiones: la región del Sahel y del lago Chad, el Cuerno de África y el norte de África.

El objetivo del EUTF es “respaldar los países africanos más frágiles y afectados” a la hora de hacer frente a “las causas profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular, promoviendo la igualdad de oportunidades y las oportunidades económicas, la seguridad y el desarrollo”<sup>23</sup>. Este objetivo dista mucho del objetivo principal de la cooperación europea al desarrollo formulado en el Tratado de Lisboa<sup>24</sup>, que establece que el principal objetivo de la cooperación europea al desarrollo debe ser la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza. Algunas de las prioridades del EUTF, no obstante, coinciden con las de los programas de desarrollo tradicionales de la UE, más centrados en la creación de oportunidades de empleo y en proporcionar servicios básicos, como la salud, la educación y la protección social. Lo que diferencia a estos proyectos de otros financiados por otras herramientas de cooperación al desarrollo es la expectativa política de que estos contribuirán a reducir la migración irregular, un supuesto que carece de respaldo basado en estudios sobre migración. Además, la ubicación geográfica de los proyectos del EUTF se basa en la identificación de lugares considerados de origen, tránsito y destino de migrantes irregulares y no en un análisis tradicional de las necesidades. Otras prioridades del EUTF son, sin embargo, bastante diferentes de las de los programas de desarrollo tradicionales, ya que van dirigidas a mejorar la

gestión de la migración e incluyen la contención y prevención de la migración irregular, la lucha contra la trata de seres humanos, retornos y readmisiones efectivas, el desarrollo de capacidades, la aplicación de las leyes y la gestión de fronteras<sup>25</sup>.

Este informe analiza si el EUTF es una herramienta que podría desviar la AOD del cumplimiento de los objetivos de desarrollo en favor del objetivo político interno de la UE de frenar los flujos migratorios. Se plantean también serias cuestiones sobre si se mantienen los principios de la eficacia del desarrollo<sup>26</sup> y sobre cuáles son las consecuencias del nuevo enfoque de la UE respecto al desarrollo, los derechos humanos, la gobernanza y la seguridad de los países asociados. Preocupa además que el EUTF pudiera sentar un precedente y que en el futuro haya un desvío todavía mayor de la ayuda al desarrollo<sup>27</sup>.

El informe analiza la implementación del EUTF con estudios de caso en tres países: Níger, Libia y Etiopía. En primer lugar, el informe considerará el Pacto sobre Migración de la UE acordado con cada país para entender la relación entre la gestión de la migración, la seguridad y las prioridades de desarrollo. Después, a través de un análisis de los proyectos financiados por el EUTF en los tres países, hará hincapié en las acciones que pudieran representar riesgo de desviación de los fondos destinados al desarrollo en favor de los objetivos relacionados con la migración y el control de la seguridad. Puesto que la mayor parte de la financiación del EUTF proviene del FED, el informe analizará si está en línea con los principios de coherencia y eficacia<sup>28</sup>. Lo hará comprobando el cumplimiento del EUTF con los compromisos de asociación sobre los que se sustentan todas las formas de cooperación al desarrollo y con los que se han comprometido todos los Estados Miembros: apropiación, resultados (teniendo en cuenta la alineación y la armonización), asociación inclusiva para el desarrollo, transparencia y rendición de cuentas<sup>29</sup>. Por último, analizará las posibles consecuencias de la política migratoria de la UE en los países implicados, concretamente en lo referente a los derechos humanos de los migrantes.

20 EC, Agreement establishing the EUTF and its internal rule, Noviembre 2015, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf)

21 *Ibid*

22 [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf)

23 Europeaid, [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en)

24 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

25 [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en)

26 Europeaid, El enfoque de la UE respecto a la eficacia de la ayuda, [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en)

27 Europeaid confirmó en su presentación de la revisión intermedia del Marco Financiero Plurianual de octubre de 2017 que se reforzaría el enfoque en cinco campos diferentes, incluidos migración y movilidad. Esto demuestra que los problemas de migración también afectan a los programas ordinarios.

28 Clare Castillejo, del Instituto Alemán de Política del Desarrollo, ha elaborado una primera evaluación de la implementación de los principios de la ayuda en el EUTF en “The European Union Trust Fund for Africa: a glimpse of the future for EU development cooperation”, Documento de reflexión 22/2016, Bonn. Su consideración final defiende que “... un examen del EUTF plantea cuestiones más preocupantes sobre la dirección de la ayuda de la UE que no resultan fáciles de mitigar y no auguran un buen futuro para la cooperación europea basada en los principios del desarrollo”.

29 Sobre los principios de París y Busán sobre la eficacia de la ayuda ver documentos: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> y <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

## 2. METODOLOGÍA



*Un migrante acarrea agua para beber en su camino hacia el centro de día, cerca de Calais, Francia.  
Crédito: EC audio visual services*

### 2.1 LOS DATOS Y SUS LIMITACIONES

Este informe se basa en entrevistas con autoridades nacionales y locales y con organizaciones de la sociedad civil (OSC) de Libia, Níger y Etiopía. Se basa también en entrevistas con actores europeos e internacionales implicados en el diseño, gestión e implementación del EUTF: autoridades de la UE, funcionarios de los Estados Miembros (de Italia, Francia, España y Alemania) y agencias de implementación (organismos de las Naciones Unidas (ONU), Organizaciones no Gubernamentales (ONG), agencias de desarrollo y cooperación de los Estados Miembros. La selección de personas entrevistadas representa la diversidad de todos los agentes implicados en el EUTF y garantiza la recopilación de información pertinente para poder realizar un análisis objetivo.

En el caso de Libia, en el momento de las entrevistas los organismos de ejecución estaban aún negociando con las autoridades libias la contratación de organizaciones de la sociedad civil locales para iniciar los programas sobre el terreno. Solo se había lanzado un programa, que continúa en fase inicial. Por esta razón, la información recopilada no ha permitido evaluar la repercusión del EUTF en temas de migración.

Las entrevistas realizadas revelaron, además, que los actores libios implicados desconocían la fuente de la que procedían los fondos para los programas de la UE. Las entrevistas se centraron entonces principalmente en las prácticas de cooperación de la UE en Libia. Varios actores internacionales contactados en el marco de la investigación declinaron cooperar o solicitaron permanecer en el anonimato, lo que también

limitó la recopilación de información. Del mismo modo, en el caso de Níger algunos de los interlocutores más relevantes declinaron la entrevista o solicitaron que se mantuviera su anonimato. En el caso de Etiopía, las entrevistas se realizaron sobre todo con actores europeos (actores de la UE, organismos de ejecución de los Estados Miembros, ONG europeas), algo que podría limitar las perspectivas de los programas del EUTF. Los datos y la información sobre proyectos financiados por el Fondo Fiduciario en los estudios de caso en los tres países están actualizados hasta noviembre de 2017.

### 2.2 ¿POR QUÉ LIBIA, ETIOPÍA Y NÍGER? CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Los tres países, Libia, Etiopía y Níger, han sido seleccionados por su relevancia como socios estratégicos de la UE para la implementación de su agenda política en materia de migración. Libia es un país de tránsito clave y el principal punto de partida hacia Europa de la ruta del Mediterráneo central, Níger es un país de tránsito clave en la ruta del Mediterráneo central para migrantes procedentes de África Occidental, y Etiopía es un país de origen y tránsito clave para migrantes procedentes del Cuerno de África<sup>30</sup>.

Cada uno de ellos representa, además, una de las tres regiones a las que se dirige el EUTF: Libia representa el norte de África, Níger el Sahel y el lago Chad, y Etiopía el Cuerno de África. Los tres países resultan también relevantes para este informe ya que su situación económica, social y de seguridad les legitima como beneficiarios de la ayuda al desarrollo y/o humanitaria y de protección.

<sup>30</sup> CE, *Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Junio 2016, ver [hipervínculo en referencia anterior](#)

### 3. LA GOBERNANZA DEL EUTF

La gobernanza del EUTF depende principalmente de dos organismos: un Consejo Estratégico y un Comité Operativo para cada una de las tres regiones del EUTF. El Consejo Estratégico del EUTF está compuesto por representantes de los Estados Miembros y otros donantes y está presidido por la Comisión Europea. Establece la estrategia global del EUTF. El Comité Operativo, compuesto por los Estados Miembros contribuyentes y la Comisión, es responsable de la selección de los proyectos financiados por el EUTF. Solo los estados<sup>31</sup> que hayan invertido un mínimo de 3 millones de euros tienen derecho a votar dentro de los Comités Operativos<sup>32</sup>.

Los países africanos asociados participan en las reuniones tanto del Consejo como del Comité Operativo, pero su papel se limita al de observadores. Como tal, no tienen poder de decisión (como ocurre en el caso de los proyectos del FED). Parece que su opinión sí se tiene en cuenta durante las reuniones, *“aunque el requisito formal para hacerlo no está garantizado en la estructura actual de gobernanza del EUTF”*<sup>33</sup>. Dado que el EUTF está al margen del Presupuesto de la UE, el Parlamento Europeo no tiene poder de control sobre el EUTF, aunque recientemente se le ha invitado como observador del Consejo.

A nivel nacional, se consulta a ministros e instituciones sobre los proyectos relacionados con la administración pública, pero no es obligatorio contar con la aprobación de los proyectos por parte del ordenador nacional (ON), como sí ocurre con los proyectos de desarrollo tradicionales<sup>34</sup>. Para ser seleccionados, los proyectos deben encajar en las prioridades de La Valeta y responder a los objetivos estratégicos del EUTF. No se incluyen otros criterios de selección específicos en el acuerdo constitutivo del EUTF<sup>35</sup>. La Comisión garantiza la gestión del Fondo Fiduciario y es responsable de la implementación de los proyectos.

Los procedimientos de los proyectos del EUTF son más sencillos y rápidos que los proyectos convencionales del FED. Los documentos de acción enviados al Comité Operativo son más sencillos (solo necesitan 8 páginas) y, como ya se ha mencionado, no requieren del acuerdo formal del país asociado. La redacción detallada de los documentos solo es necesaria una vez aprobados *“y por lo tanto no hay un control minucioso de calidad por parte de los servicios de la Comisión en temas como la relevancia en el contexto, las necesidades y prioridades del país, la coherencia y la complementariedad con otras intervenciones previstas y en curso”*<sup>36</sup>. Los procedimientos y de contratación también son más sencillos pero *“la mejora de la eficacia es limitada”*<sup>37</sup> puesto que la formulación y el diseño detallado con un análisis adecuado aún debe realizarse antes de la implementación del proyecto. En cuanto a los procedimientos de implementación, se aplican prácticamente los mismos procedimientos que para los proyectos financiados por el FED<sup>38</sup>.

El EUTF depende de procedimientos flexibles que deben garantizar que el Fondo se emplea de forma efectiva y sensible en situaciones de crisis y poscrisis<sup>39</sup>. Dado que el Fondo está al margen del presupuesto de la UE, no necesita seguir los dilatados procedimientos habituales para la selección e implementación de programas. Esta flexibilidad de las normas suscita varias inquietudes: según las personas entrevistadas en los ministerios nacionales y agencias de implementación<sup>40</sup>, los proyectos corresponden, sobre todo, a las prioridades de los Estados Miembros. Según uno de los entrevistados: *“el Ministerio identifica una prioridad y la promueve entre los miembros del comité en Bruselas. La agencia de implementación redacta una Ficha de Acción y prepara el presupuesto, pero es el Ministerio el que promueve el proyecto”*. Como resultado, la mayoría de los proyectos se

31 Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Suiza, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/donor.pdf>

32 Agreement establishing the EUTF and its internal rule, Noviembre 2015, ver hipervínculo en referencia anterior

33 CE, Evaluación externa del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) 2014 – mediados 2017, Informe final, Junio 2017, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report_en.pdf)

34 *Ibíd*

35 Agreement establishing the EUTF and its internal rule, Noviembre 2015, ver hipervínculo en referencia anterior

36 CE, Evaluación externa del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) 2014 – mediados 2017, Informe final, Junio 2017, ver hipervínculo en referencia anterior

37 *Ibíd*

38 *Ibíd*

39 *Ibíd*

40 Las entrevistas se realizaron en condiciones de anonimato en Francia (con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia Francesa para el Desarrollo, CiviPol y Expertise France), España (con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas -FIAPP- y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-) y Alemania (gobierno alemán).



### Consejo Estratégico formado por la UE + Estados Miembros colaboradores\*

Decide el destino de los fondos sobre la propuesta de 3 Comités Operativos;  
Los países africanos participan en el Consejo Estratégico pero como observadores

### 3 Comités Operativos

Uno para el norte de África, uno para África Occidental, uno para el Cuerno de África  
Selección de propuestas de las Delegaciones de la UE y bajo propuesta de las Agencias de los Estados Miembros de la UE para cooperación y licitaciones públicas.



recursos



regiones



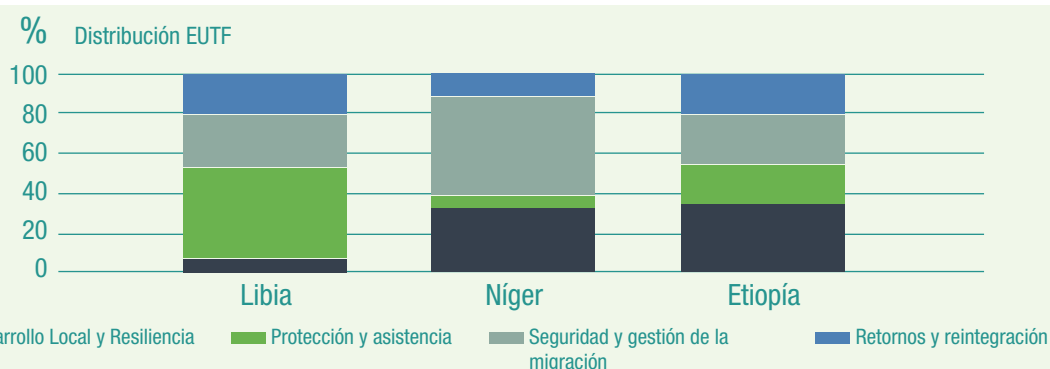
objetivos



áreas de intervención



gobernanza



\* Aquellos que participan en el Fondo con más de 3 millones de euros

aprueban y seleccionan sin haber pasado necesariamente un preanálisis de las necesidades y de las realidades locales en las que dichos proyectos se desarrollan.

Al principio del EUTF los proyectos se diseñaban principalmente en Bruselas. Ahora, si bien esta cuestión ha mejorado gracias a una mayor participación de las autoridades de los países asociados y de los agentes de la UE sobre el terreno, los actores de la sociedad civil apenas participan en la fase de formulación de los proyectos. Son *"consultados a posteriori, una vez sobre el terreno, durante la fase de implementación"*. Las personas entrevistadas consideran que la selección de proyectos y los procesos de asignación son opacos. Tal y como indicó uno de ellos: *"Yo participé en comités operativos en los que los proyectos eran aprobados sin ningún tipo de debate previo. Las negociaciones tenían lugar en una fase anterior entre los gestores del EUTF, las agencias europeas, las delegaciones de la UE y los países asociados"*.

Debido a la falta de estructuras formales de coordinación a nivel nacional, *"los agentes implementadores son los responsables de crear sinergias entre los distintos proyectos"*. Los agentes que implementan los proyectos no saben cómo funciona en la práctica la coordinación con iniciativas que pertenecen a otros ámbitos. Tampoco existen mecanismos

de supervisión y evaluación para medir la repercusión de los proyectos sobre el terreno. Un funcionario entrevistado de un Estado Miembro comentó: *"Deberíamos definir criterios, indicadores que midan la repercusión de los proyectos. Aparte de un objetivo global de reducir el flujo migratorio, no existen tales herramientas de evaluación"*.

La información recopilada en relación a la gobernanza del EUTF pone de manifiesto que este instrumento plantea problemas en cuanto al respeto a los principios de la eficacia del desarrollo. Si bien es un instrumento que permite una mayor flexibilidad, no respeta determinados criterios, especialmente aquellos relacionados con la evaluación del impacto político, el control democrático, la calidad y la transparencia, todos ellos necesarios para un empleo eficaz de la AOD.

## 4. LIBIA



La situación de la seguridad en Libia se ha deteriorado en los últimos años con el colapso del Estado libio y el surgimiento de diferentes fuerzas políticas y militares que luchan por el poder. Esta inestabilidad ha facilitado el tránsito de migrantes irregulares, lo que ha convertido al país en una de las principales fuentes de salida de migrantes que intentan llegar a Europa a través del Mediterráneo. En junio de 2017 el país acogió a una población de 390.000 migrantes<sup>41</sup>. En guerra civil desde 2014 y sin un gobierno efectivo, la población de Libia se ha enfrentado a la escasez de alimentos, combustible, agua, suministros médicos y electricidad, y ha visto disminuido el acceso a la asistencia sanitaria y a los servicios públicos. Según las cifras de las Naciones Unidas 1,3 millones de personas necesitaban ayuda humanitaria en 2016, la mayoría de ellas personas desplazadas internamente, refugiados y migrantes<sup>42</sup>. Con el tiempo, Libia se ha convertido en un socio clave para la UE en materia de migración. La colaboración con el Gobierno de Consenso Nacional (interino), respaldado por la ONU y dirigido por Fayez Al-Sarraj, se intensificó especialmente tras la adopción de la *Comunicación conjunta sobre la ruta del Mediterráneo central*<sup>43</sup> y la Declaración de Malta<sup>44</sup>, en enero y febrero de 2017. En julio de 2017 la UE intensificó todavía más su apoyo a Libia y presentó un

nuevo plan de acción para ampliar la cooperación<sup>45</sup>. La UE ha asignado a Libia 162 millones de euros del EUTF, la mayor parte de los cuales (136 millones de euros) se empezó a entregar en enero de 2017.

### 4.1 EL MARCO DE ASOCIACIÓN CON LIBIA: ¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIÓN?

Según las comunicaciones oficiales<sup>46</sup>, la asociación con Libia se basa en primer lugar en un estrecho diálogo político de alto nivel entre la UE y las autoridades libias. En 2017, además de las reuniones bilaterales ordinarias, se celebraron también dos cumbres multilaterales del Grupo de Contacto para la Ruta del Mediterráneo central<sup>47</sup>, que reunieron a los ministros del interior de varios países africanos y de la UE. En agosto de 2017 se celebró también una minicumbre en París<sup>48</sup>, en la que los líderes de la UE se comprometieron a reforzar el apoyo a los países africanos de tránsito a cambio de un mejor control de la migración<sup>49</sup>.

En paralelo a este diálogo político, y más allá del EUTF, la cooperación UE-Libia en cuestiones relacionadas con la migración conlleva varios instrumentos de seguridad. La operación Tritón de Frontex y la operación *EUNAVFOR Med Sophia* de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) han estado patrullando el Mediterráneo desde 2014 y 2015 respectivamente. La Operación Sophia, desplegada en mayo de 2015 e impulsada por la Agenda Europea de Migración, dirige actividades de lucha contra el tráfico de migrantes e imparte formación y capacitación a la Guardia Costera libia. La Misión de la UE de gestión de las fronteras (EUBAM Libia) ofrece ayuda adicional (asesoramiento, formación y tutela) a las fuerzas de seguridad libias con el objetivo de

41 *Matriz de Seguimiento de Desplazados (DTM), Libya's Migrant Report, June - July 2017*, <https://drive.google.com/file/d/0B-qpxdnh9nIWOE5wU3VQOVlqQWM/view>

42 *Humanitarian needs overview, 2017*, [https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2017\\_libya\\_humanitarian\\_needs\\_overview\\_november\\_2016\\_1.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2017_libya_humanitarian_needs_overview_november_2016_1.pdf)

43 *CE, Migración en la ruta del Mediterráneo Central: Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar, Enero 2017, ver enlace en referencia anterior*

44 *Consejo Europeo, Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo Central, Febrero 2017, ver enlace en referencia anterior.*

45 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/19163/EU-Libya%20relations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/19163/EU-Libya%20relations)

46 *Para obtener una descripción clara de los instrumentos y políticas amparados por los Marcos de Asociación, ver los cinco informes de situación, Progress Reports on the New Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, y sus anexos, que incluyen una tabla por cada país asociado en la que se detallan las medidas de apoyo de la UE y los avances realizados, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12301/progress-report-partnership-framework-third-countries-under-european-agenda-migration\_en*

47 *El Grupo de Contacto reúne a los ministros del interior de Argelia, Austria, Chad, Egipto, Francia, Alemania, Italia, Libia, Mali, Malta, Níger, Eslovenia, Suiza, Túnez y Estonia.*

48 *Reunión de los jefes de estado de Níger, Chad, Libia, Alemania, Italia, España, Francia y el HRVP*

49 *Al Jazeera, EU, African leaders back new plan over migrant crisis, Agosto 2017, http://www.aljazeera.com/news/2017/08/eu-african-leaders-plan-migrant-crisis-170828193540666.html*

reforzar sus capacidades en materia de seguridad y gestión de fronteras<sup>50</sup>. Se ha enviado un experto de Frontex y un experto de Europol a la EUBAM Libia, y una Célula de Enlace y Planificación de la UE (EULPC) ofrece capacidad de inteligencia y planificación militar adicional a la Misión de Apoyo de la ONU en Libia (UNSMIL)<sup>51</sup>. Además de estos instrumentos, la Red Seahorse Mediterráneo (que pronto debería estar operativa) tiene como objetivo la creación de una red segura de intercambio de información entre los países del Mediterráneo sobre flujos migratorios y tráfico ilícito de migrantes<sup>52</sup>. También incluye formación de la Guardia Costera libia. Por último, la UE apoya la estabilización de Libia a través del Instrumento para de la Estabilidad y la Paz (IcSP).

Por último, la UE apoya la estabilización de Libia a través del Instrumento para de la Estabilidad y la Paz (IcSP). El IcSP financia actualmente 12 proyectos (por valor de 29,5 millones de euros) que contribuyen a la mediación en el conflicto y a la estabilización en el sur y este de Libia<sup>53</sup>.

Si bien según la Comunicación de 2016 las herramientas relacionadas con el desarrollo y las políticas de vecindad están totalmente integradas en los Acuerdos de Asociación, estos instrumentos apenas se mencionan en los informes de situación, que tratan principalmente de las medidas de migración enfocadas en la seguridad<sup>54</sup>. Además de la acción de la UE, Italia también está realizando actividades bilaterales de apoyo a las autoridades libias relacionadas con la migración (ver cuadro pag 16).

Si se analizan las diferentes medidas adoptadas como parte del Marco de Asociación, se aprecia una estrategia general de cooperación de la UE con Libia en cuestiones de migración centrada en dos “resultados”: reforzar el control de la migración y mejorar la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. Las medidas adoptadas en materia de seguridad y control de la migración protagonizan todos los documentos oficiales del Marco de Asociación, no así las acciones humanitarias y de desarrollo. Sigue también sin quedar claro hasta qué punto la UE participará en el reasentamiento de refugiados o en la creación de vías de migración legal, lo que reajustaría la cooperación entre la UE y Libia en aras de una asociación más equilibrada<sup>55</sup>.

La CE<sup>56</sup> y los Estados Miembros<sup>57</sup> han expresado recientemente su respaldo al reasentamiento de refugiados procedentes de Libia (y de otros países africanos, como Níger y Etiopía) y se han comprometido, en la cumbre UE-Unión Africana, a luchar contra la esclavitud de migrantes, a mantener las repatriaciones desde Libia y a mejorar las condiciones de los migrantes en los centros de detención<sup>58</sup>. Pero sigue sin quedar claro qué personas, cuántas y cuándo exactamente serán reasentadas o tendrán acceso a la UE. El análisis del Marco de Asociación UE-Libia revela además que existe un riesgo importante de que el EUTF, y por lo tanto la financiación para el desarrollo, se utilice para financiar medidas de migración centradas en la seguridad. Cabe destacar que el último informe de situación alaba los avances de Libia en relación al control fronterizo y a la gestión de la migración (pues ha permitido reducir el número de migrantes hacia la UE) y reclama un nuevo aumento de la financiación del EUTF para el norte de África<sup>59</sup>.

50 Debido a la situación política y de seguridad de Libia, desde agosto de 2014 la EUBAM ha estado operando desde Túnez con poco personal. La Misión podría desplegarse parcialmente en Libia en los próximos meses.

51 La EULPC está formada por siete responsables de planificación militar dirigidos por el Asesor de Seguridad del Jefe de la Delegación de la UE en Libia.

52 Para más información sobre la Red Seahorse Mediterráneo ver: <https://digit.site36.net/2017/04/25/migration-monitoring-in-the-mediterranean-region-libyan-military-to-be-linked-up-to-european-surveillance-systems/>

53 Fuera del Marco de Asociación (ya que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a una condicionalidad), la UE también ha invertido 29,76 millones de euros en ayuda humanitaria para dar respuesta a las necesidades más acuciantes de los grupos vulnerables (incluidos repatriados y refugiados) de Libia, [http://ec.europa.eu/echo/where/africa/libya\\_en](http://ec.europa.eu/echo/where/africa/libya_en)

54 Durante el periodo 2014-2016, la UE ayudó a Libia con 26 millones de euros procedentes del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)

55 Dichas medidas no se mencionan en los cinco informes de situación, *Progress reports on the New Partnership Framework*.

56 En su discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2017, Jean Claude Juncker ha pedido a la UE la implementación de un nuevo esquema de reasentamiento para traer a Europa al menos a 50.000 personas especialmente vulnerables que necesiten protección internacional en los próximos dos años. La CE ha reservado 500 millones de euros destinados a apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para el reasentamiento y debe prestar más atención al reasentamiento de personas vulnerables procedentes del norte de África y del Cuerno de África. La CE propone también ayuda económica y la coordinación de proyectos piloto con terceros países que aborden la migración legal, centrándose en aquellos que hayan mostrado un compromiso político para encontrar soluciones conjuntas relacionadas con la migración irregular y la readmisión de migrantes ilegales. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm)

57 Conclusiones del Consejo Europeo: “El Consejo anima e insta a apoyar, incluso con medios financieros, la labor que el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizan en Libia, el Sahel y la región, por ejemplo para seguir facilitando los retornos voluntarios y el reasentamiento”, Octubre 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/en/pdf>

58 Declaración conjunta Unión Africana – Unión Europea: <http://www.consilium.europa.eu/media/31871/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>

59 EC, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Septiembre 2017, ver enlace en referencia anterior

## ITALIA EN LIBIA

Debido a su ubicación geográfica, Libia es un país prioritario para Italia. El gobierno italiano está siguiendo en Libia un planteamiento doble, desarrollado por el Ministerio del Interior (MI) y por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional.

El MI se centra en la gestión de la migración y las políticas de protección y tiene como objetivo principal la erradicación de los flujos migratorios de Libia a Italia. En enero de 2017, gracias al impulso de este ministerio, se firmó un acuerdo político entre Italia y el gobierno de Al-Sarraj para reforzar el control de las fronteras, que incluía formación a la Guardia Costera libia sobre el control fronterizo marítimo. Un mes después Italia reactivó el Tratado de Amistad entre Italia y Libia de 2008, lo que supuso la devolución de cuatro lanchas patrulleras a Trípoli y el despliegue de un buque italiano para apoyar su operatividad (apoyo técnico). El pasado junio la UE adoptó además un Plan de Acción que incluye una dotación de 1,84 millones de euros del Fondo de Seguridad Interior para apoyar las actividades de la Guardia Costera italiana en Libia. El Plan contempla mejorar las capacidades libias de búsqueda y salvamento y la creación de un Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo Libio. Ese mismo mes el MI lanzó un Código de Conducta para las ONG que realizaran operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo. El Código de Conducta se presentó oficialmente como un marco adicional para mejorar la coordinación y la eficacia de las operaciones de salvamento, pero también para investigar presuntas colusiones entre las ONG y los traficantes de seres humanos y reducir el posible “efecto llamada” que esta situación provoca entre los migrantes. El resultado es que el Código de Conducta ha permitido la interceptación de embarcaciones de migrantes por parte de la Guardia Costera libia en lugar de por las embarcaciones de las ONG, lo que aumenta el riesgo de los migrantes de ser torturados y de que se violen otros derechos humanos. Otra consecuencia del Código de Conducta es un posible aumento del número de muertes de migrantes en el mar no declaradas debido a la retirada de lanchas humanitarias. (\*)

El MI gestiona parte del *Proyecto del EUTF Programa regional de protección y desarrollo en el norte de África* (200 millones de euros) que incluye retornos voluntarios y actividades de protección. Apoya especialmente la adopción y aplicación de las leyes de asilo en países de tránsito (Marruecos, Níger, Túnez, Egipto, etc.) y la creación de unas condiciones de vida seguras para los refugiados de estos países. La perspectiva del programa contempla la posibilidad de que estos países se conviertan en “terceros países seguros” a los que se pueda enviar a los demandantes de asilo de Europa a través de procedimientos simplificados. Además, el MI lidera la ejecución del paquete de 46 millones de euros del EUTF, cuyo objetivo es consolidar las capacidades integrales de las autoridades libias para gestionar la migración y las fronteras y reforzar la guardia costera y fronteriza de Libia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional, a través de su Dirección General de Cooperación al Desarrollo, va a respaldar las operaciones humanitarias en Libia (enfocadas en los centros de detención y en el desarrollo de las comunidades locales). En septiembre de 2017 puso en marcha una iniciativa presupuestaria de 6 millones de euros dirigida a ofrecer asistencia humanitaria en Libia. Respalda además el trabajo de la ONU en materia de derechos humanos y ayuda humanitaria. Por medio de su Dirección General de Política de Migración, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional mantiene también políticas migratorias a través del *Fondo África*. Se han asignado unos 100 millones de euros a proyectos del EUTF en Níger (apoyo presupuestario) y Libia (retornos y protección con la OIM y actividades de control de la migración con el MI).

Se ha criticado duramente a Italia por su política de gestión de la migración en Libia, especialmente por su impacto en los derechos humanos y de los migrantes y por la falta de alternativas que fomenten soluciones sostenibles para los migrantes. Estos siguen atrapados en los centros de detención libios sin que se contemplen otras alternativas, como la creación de corredores humanitarios o de canales regulares de inmigración. Es necesario equilibrar el enfoque a corto plazo que contempla la gestión de la migración con iniciativas de desarrollo a largo plazo.

\* “Migrants being pushed back to Libya is fuelling torture, abuse and extortion”, en [http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/migrants-libya\\_uk\\_598992f8e4b0449ed505433e](http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/migrants-libya_uk_598992f8e4b0449ed505433e)





Refugiados en un bote rescatados por ONG después de estar a la deriva en las costas libias en 2015  
Crédito: Ricardo Garcia Vilanova

#### 4.2 EL EUTF EN LIBIA: DEL ENFOQUE HUMANITARIO A UN MAYOR INTERÉS EN MEDIDAS DE SEGURIDAD

El objetivo de los dos primeros proyectos del EUTF adoptados en Libia, valorados en 26 millones de euros, consiste en mejorar la gestión de la migración (objetivo 3 del EUTF) y facilitar la repatriación y la reintegración (objetivo 5 del EUTF) a través de las medidas de protección y estabilización de las comunidades<sup>60</sup>. En abril de 2017, tras la Comunicación Conjunta sobre la ruta del Mediterráneo central y la Declaración de Malta, se asignó a Libia un paquete adicional de 90 millones de euros para mejorar la gestión de la migración (objetivo 3 del EUTF). El Programa<sup>61</sup> tiene dos componentes: un “pilar de protección”, que apoya la protección y la resiliencia de las comunidades más vulnerables de Libia, y un “pilar de gobierno local y desarrollo socioeconómico”, que defiende el desarrollo socioeconómico y el apoyo al gobierno local y cuyo objetivo es mejorar la integración de los migrantes y refugiados y estabilizar las comunidades de acogida. Según Antonio Salanga, un alto funcionario de operaciones de la OIM, la acción incluye actividades de formación de la Guardia Costera Libia para una gestión de la migración basada en los derechos

(derechos humanos y derecho internacional, procedimientos de registro, etc.). Las tres acciones se realizan en lugares geográficos específicos que han sido seleccionados en función de los datos demográficos de la población migrante y refugiada en Libia.

Los días 22 y 23 de junio de 2017 el Consejo Europeo pidió más acción y un refuerzo de la cooperación para contener la presión migratoria en las fronteras terrestres de Libia, concretamente para impartir formación adicional y proporcionar más equipamiento a la Guardia Costera libia<sup>62</sup>. Un mes después el EUTF aprobó un programa de 46 millones de euros para reforzar las capacidades de gestión fronteriza y migratoria en Libia<sup>63</sup>. Este programa, cofinanciado bilateralmente por Italia, será implementado por el Ministerio del Interior italiano y contribuirá a la capacitación (formación, equipamiento e instalaciones básicas) de la Guardia de Fronteras y Costas de Libia para mejorar sus capacidades en temas relacionados con los flujos migratorios, salvamento de migrantes, fomento de los derechos humanos y lucha contra las redes de tráfico de migrantes. La acción podría suponer la creación de dos centros de control interinstitucional en Trípoli.

60 *Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya, y Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya. Implementados por las ONG (dirigidas por el DRC para el primer proyecto) y la OIM para las actividades de repatriación y reintegración.*

61 *El programa Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development es implementado por la OIM, el PNUD, el ACNUR, UNICEF y GIZ.*

62 *Conclusiones del Consejo Europeo, 22-23 junio 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/>*

63 *[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2187\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_en.htm)*

Desde el inicio los programas del EUTF se han traducido en medidas de protección y estabilización de las comunidades, actividades de formación de las autoridades libias en materia de derechos humanos y derecho internacional, y suministro de equipos de salvamento y recuperación. Pero la aprobación del último programa revela un cambio de estrategia de la gestión de la migración, ahora más enfocada en la seguridad. Teniendo en cuenta que una parte de este nuevo programa será financiada por el gobierno italiano, su aprobación deja patente la desviación de fondos de desarrollo a través del EUTF para financiar medidas de migración enfocadas en la seguridad. De hecho, solo este programa representa ya en torno al 28% de la dotación total del EUTF asignado a Libia (162 millones de euros). Esta tendencia hacia un planteamiento más enfocado en la dimensión de la seguridad en el ámbito de la migración fue confirmada por las autoridades de la UE tanto en los últimos informes de situación del Marco de Asociación, como en las conclusiones del Consejo Europeo de junio<sup>64</sup>. El escándalo mostrado por la CNN<sup>65</sup> sobre la esclavitud de los migrantes en Libia ha llevado a las primeras páginas los abusos de los derechos humanos de migrantes y refugiados. El tema fue objeto de un amplio debate durante la cumbre UE-África que tuvo lugar en Abiyán en noviembre de 2017. El resultado fue una declaración conjunta por parte de los líderes de la UE y de África<sup>66</sup>, que plantea la necesidad urgente de proteger a los migrantes y a los refugiados<sup>67</sup> y la necesidad de que las organizaciones internacionales tengan acceso a las instalaciones libias. Sin embargo, también establece el compromiso de un mayor gasto en cooperación al desarrollo para ofrecer apoyo a las fuerzas policiales libias. Por otro lado, algunos parlamentarios europeos, como la diputada al Parlamento Europeo Malin Björk, también están pidiendo a la Comisión que deje de financiar a la Guardia Costera libia dada su participación activa en los abusos de los derechos humanos.

#### **4.3 EL EUTF EN LIBIA: UN CLARO INCUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA**

Tal y como se describe en el párrafo introductorio, Libia se encuentra en un estado de conflicto civil permanente y su gobierno interino, respaldado por la ONU, controla únicamente una pequeña parte del país. Ante esta situación, la fragilidad y debilidad de las instituciones locales impiden el cumplimiento de los principios de la eficacia del desarrollo. Por otro lado, la UE está gastando de facto en este país fondos destinados

al desarrollo, negociando prioridades e implementando aspectos por medio de un diálogo político de alto nivel con el gobierno de Al-Sarraj. Esta compleja situación exige, tanto a las instituciones de la UE como a las OSC, una reflexión más profunda sobre los principios, criterios y programas flexibles, una mejor comprensión de la contigüidad y la interacción entre las acciones humanitarias y las acciones relacionadas con el desarrollo y la seguridad, así como de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (LRRD) y la construcción de la paz y, al mismo tiempo, garantías de que ninguna iniciativa perjudicará a nadie. El documento actual<sup>68</sup> es insuficiente a la hora de hacer frente a condiciones muy complicadas como las que existen en Libia.

**¿Apropiación y alineación?** En Libia, la UE apoya y coopera con el Gobierno de Consenso Nacional (interino), reconocido internacionalmente y dirigido por Ali Faye Al-Sarraj. No obstante, gran parte del territorio libio está controlado por diversos grupos armados y de las entrevistas realizadas se deduce que, por lo tanto, los proyectos del EUTF se coordinan, de hecho, directamente con instituciones y entidades que operan sobre el terreno, algo que tiene sentido teniendo en cuenta el contexto. Una ONG humanitaria financiada por la UE, por ejemplo, trabaja directamente con los municipios de la región de Cirenaica, una zona controlada por el General Khalifa Haftar, para implementar su programa de protección. Según las personas entrevistadas de la zona, *“la cooperación con las instituciones locales es una estrategia que funciona para evitar el estancamiento político y trabajar en la estabilidad de Libia a largo plazo”*<sup>69</sup>. Es comprensible que, debido a la falta de control por parte del estado y a la multiplicidad de actores sobre el terreno, resulte difícil hablar de “alineación” de las prioridades nacionales. Las autoridades libias, respaldadas por la ONU, son relativamente nuevas y su poder es frágil y objeto de disputas. La diversidad de los actores enfrentados favorece la creación de políticas divergentes. Como ejemplo, el General Haftar, líder del llamado Ejército Nacional Libio, que controla la mayor parte de la región oriental del país, se ha opuesto en repetidas ocasiones a las medidas adoptadas por el Gobierno de Consenso Nacional en cuestiones sobre migración<sup>70</sup>. Además, las entrevistas revelan que la selección de los lugares a los que se destina la ayuda del EUTF no se realiza en función de las necesidades del país, sino de los patrones de migración. La ayuda se ha proporcionado principalmente a las comunidades ubicadas en lugares estratégicos de la ruta del Mediterráneo central, por mar o en la frontera con Níger.

64 En sus conclusiones los Estados Miembros confirman que *“la formación y el equipamiento de la Guardia Costera libia es un componente principal del enfoque de la UE y debería acelerarse”*

65 Ver video de la CNN en: <http://edition.cnn.com/videos/world/2017/11/13/libya-migrant-slave-auction-lon-orig-md-ejk.cnn>

66 <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>

67 La Cumbre decidió además crear un grupo de trabajo UE-UA para proteger a los migrantes y refugiados de Libia [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-5029\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5029_en.htm)

68 [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)

69 Entrevista con Hatef Asia, profesor de la Universidad de Bengasi y asesor del municipio de Bengasi.

70 Por ejemplo, a principios de este año, se opuso firmemente al Memorando de Entendimiento firmado por Libia e Italia para luchar contra la creciente afluencia de inmigrantes irregulares. Ver p. ej. *The Telegraph*, *Libyan military strongman threatens Italian ships trying to stop flow of migrants*, Agosto 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/03/libyan-military-strongman-threatens-italian-ships-trying-stop/>





*Migrantes en un barco después de su rescate  
Crédito: Ricardo Garcia Vilanova*

**Armonización.** Según las comunicaciones oficiales, la UE está trabajando en la creación de una plataforma Libia-UE para ayudar a agilizar y coordinar las iniciativas sobre el terreno en varios ámbitos<sup>71</sup>. De momento, sin embargo, no ha habido coherencia entre los diferentes instrumentos de la UE: si bien las medidas de seguridad se implementaron rápidamente (como la Operación Sophia, por ejemplo), los proyectos de desarrollo y protección están todavía en su fase inicial o de concepción. Como resultado, los migrantes se encuentran atrapados en Libia sin poder beneficiarse de las estructuras necesarias de acogida y ubicación temporal. Todo lo contrario, se crea un hacinamiento descontrolado en las prisiones, que va unido a la multiplicación de centros de detención no oficiales gestionados por las milicias, poniendo en peligro la vida y los derechos humanos de los migrantes.

**Resultados y rendición de cuentas.** El principal problema en Libia es la apropiación de la implementación de los proyectos del EUTF en el contexto por el que atraviesa actualmente la región. De hecho, la implementación de estos proyectos depende de un gobierno frágil que no controla su

territorio<sup>72</sup>. Debido a la situación de la seguridad en el país, los actores internacionales no están presentes en Libia: se reunieron en Túnez con las agencias locales para el traspaso de la implementación de los proyectos. Miembros de la Delegación de la UE entrevistados han admitido que la ausencia de actores internacionales representa una limitación importante en cuanto a la repercusión de los proyectos del EUTF, especialmente en relación con los derechos humanos y la protección de los migrantes. Se ha dado mucho margen de maniobra a las organizaciones libias para implementar los proyectos del EUTF y, así todo, estas no cuentan con las habilidades y la experiencia necesaria para gestionar los estándares de protección internacional y las actividades de asistencia incluidas en dichos programas<sup>73</sup>. Además, ninguna agencia humanitaria o de protección tiene un acceso completo al país como para poder implementar los proyectos del EUTF relacionados con dicho ámbito, ya que el gobierno libio interino de Bengasi rechaza aceptar cualquier mandato de protección<sup>74</sup>. En esta misma línea, el acceso del ACNUR y la OIM a los centros de detención del país es limitado. En tales circunstancias, las posibilidades de éxito y de obtener

71 *Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Junio 2017, ver enlace en referencia anterior*

72 *Ver Nancy Porsia, Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016, Informe externo, Mayo 2017 [https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia\\_Human\\_Smuggling\\_in\\_the\\_Central\\_Mediterranean.pdf](https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf)*

73 *Entrevistas*

74 *Entrevistas*

resultados concretos y positivos parecen bastante reducidas y la relevancia de los proyectos del EUTF en dicho contexto resulta dudosa.

En general, los programas del EUTF en Libia se enfrentan a retos importantes en cuanto a su alineación con los principios básicos de la ayuda al desarrollo, al tiempo que ponen en peligro la eficacia de la AOD en este contexto. La parte positiva es que los actores de la UE han conseguido eludir las posibles dificultades vinculadas a las condiciones de seguridad y a la multiplicidad de interlocutores sobre el terreno a través del empoderamiento de actores locales. Pero esto resulta insuficiente. Nosotros defendemos que hace falta una estrategia integral que tenga en cuenta los roles y mandatos de los instrumentos humanitarios, de desarrollo y de seguridad, incluyendo el EUTF. Debería acordarse un enfoque como la LRRD que encaje en el frágil contexto de Libia, y que según el cual se financiaran las necesidades de la comunidad local y no los intentos de la UE para frenar los flujos migratorios.

#### 4.4 LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN DE LA UE EN LIBIA

##### ***Apoyo a un gobierno frágil con una gobernanza pobre.***

Varios estudios han puesto en evidencia la relación entre el gobierno, las fuerzas de seguridad y las milicias, así como su implicación en la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes<sup>75</sup>. Se ha denunciado que las autoridades libias, incluida la Guardia Costera libia, están implicadas en abusos graves de los derechos humanos de los migrantes, tanto en el mar como en los centros de detención (palizas y disparos a migrantes, devoluciones al mar Mediterráneo de barcas botadas por traficantes, ataques a barcos de salvamento de organismos de ayuda, detenciones ilegales, etc.)<sup>76</sup>. En octubre de 2016, la Corte de Assize de Milán condenó oficialmente las condiciones de vida y las prácticas de tortura y violencia de

los centros institucionales de detención de Libia<sup>77</sup>. El EUTF, a través de su apoyo a las fuerzas de seguridad interna de Libia, podría estar contribuyendo involuntariamente a este tipo de prácticas. En noviembre de 2017 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitió una nota de prensa en la que denunciaba expresamente la ayuda de la UE a la Guardia Costera libia de “inhumana”, por haber dado lugar a la detención de miles de migrantes en Libia en “terribles” condiciones<sup>78</sup>.

##### ***Poner en peligro los derechos humanos de los migrantes.***

Según el último informe del ACNUR, los migrantes que llegan a Italia siguen denunciando abusos generalizados de los derechos humanos en Libia, incluyendo violencia sexual, tortura y secuestros para el cobro de rescates<sup>79</sup>. Numerosos informes han expuesto las terribles condiciones de vida de los centros de detención de Libia<sup>80</sup>. Si bien algunos están controlados por las autoridades afiliadas al Gobierno de Consenso Nacional, en el último año han surgido en Libia centros de detención irregular gestionados por las poderosas milicias<sup>81</sup>. Los detenidos son confinados en espacios diminutos y expuestos a la tortura y al chantaje. No tienen alimentos, ni medicinas, ni aseos ni agua y muchos mueren de inanición, enfermedades o debido a las graves palizas de los guardias<sup>82</sup>. Las mujeres y las niñas que transitan por Libia son especialmente vulnerables y se enfrentan a un enorme riesgo de convertirse en víctimas de la trata de seres humanos o de la violencia sexual por parte de los traficantes o de los grupos armados. El personal médico de los centros de recepción de Italia ha denunciado que la gran mayoría de las mujeres y niñas que transitan por Libia han sido expuestas a un grado muy elevado de violencia sexual<sup>83</sup>. La OIM denunció además recientemente que “los seis primeros meses de 2017 confirman (...) un rápido aumento de casi el 600% del número de víctimas potenciales de la trata de seres humanos para la explotación sexual que llegan a Italia por la ruta del Mediterráneo central”<sup>84</sup>. Los informes muestran además que los niños y los hombres son también víctimas de la violencia

75 *Ej. Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011), Junio 2017, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1970/panel-experts/report>, o Nancy Porsia, Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016, Informe externo, Mayo 2017. [https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia\\_Human\\_Smuggling\\_in\\_the\\_Central\\_Mediterranean.pdf](https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf)*

76 *Ej. el informe de la UNSMIL y la ACNUDH, “detained and dehumanised” report on human rights abuses against migrants in Libya, Diciembre 2016, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf)*

77 *Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione, Torture in Libia : sentenza storica della Corte d’Assise di Milano, Octubre 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tribunale-corte-assise-milano/>*

78 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58084#.WiqGgEria70>

79 *ACNUR, Desperate journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes, Agosto 2017*

80 *UNSMIL y ACNUDH, “detained and dehumanised” report on human rights abuses against migrants in Libya, Diciembre 2016, ver enlace en referencia anterior*

81 *Nancy Porsia, Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016, Mayo 2017, ver enlace en referencia anterior*

82 *Ibid*

83 *UNSMIL y ACNUDH, “Detained and dehumanised”, report on human rights abuses against migrants in Libya, Diciembre 2016*

84 *EC, Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Septiembre 2017*



sexual en esta ruta de tránsito<sup>85</sup>. La política de financiación de la UE en Libia podría estar contribuyendo involuntariamente a mantener las devoluciones de migrantes de los campos de detención, a reforzar las prácticas de vulneración de los derechos humanos y a fortalecer a las milicias locales.

**Alimentar el negocio de las detenciones y el tráfico de personas y fomentar el retorno forzoso.** El EUTF ha creado grandes expectativas en Libia y todos los actores quieren “su parte del pastel”. Para demostrar su compromiso a la hora de afrontar el fenómeno de la migración irregular y atraer Fondos de la UE, los actores nacionales y locales han sustituido parte del negocio del tráfico de migrantes por el negocio de las detenciones, explotando y abusando de los migrantes<sup>86</sup>. Las redes de tráfico de migrantes han reducido sus operaciones desde Libia pero han intentado reabrir rutas desde Túnez, algo que sigue poniendo en peligro a los migrantes<sup>87</sup>. Además, las entrevistas con las ONG locales que participan en las actividades de retornos y readmisiones han aportado algo de luz a algunas prácticas cuestionables, según las cuales los migrantes son presuntamente obligados por el personal de los centros del Departamento Libio de Lucha contra la Migración Irregular (DCIM) a firmar el Retorno Voluntario Asistido (RVA)<sup>88</sup>. Algunos informes van más allá y denuncian que el DCIM “lanzó un programa para la deportación de migrantes a sus países de origen”<sup>89</sup>. Cuando se desarrollan las actividades del EUTF relacionadas con el RVA, es necesario garantizar que los retornos se realizan con carácter voluntario, que los migrantes están perfectamente informados y no son objeto de coerción, y que los solicitantes de asilo no son obligados a repatriarse y, por lo tanto, tienen derecho a solicitar protección.

**No hay alternativa al tráfico de migrantes.** El negocio del tráfico de migrantes es una importante fuente de ingresos en Libia. Como indica un informe reciente: “en muchos lugares de Libia el tráfico de migrantes es una fuente alternativa de ingresos para personas enfrentadas a una guerra civil y a un gobierno que no responde”<sup>90</sup>. Según los cálculos, los ingresos anuales generados por el tráfico de migrantes en ciudades costeras alcanzan entre los 275 y los 325 millones de euros<sup>91</sup>. Sin embargo, tal y como se indica en las secciones anteriores, los proyectos del EUTF que pretenden proporcionar alternativas económicas se encuentran en su fase más incipiente y los

incentivos que ofrecen para que sus protagonistas puedan abandonar estas actividades son limitados. Todo ello podría provocar un descontento exacerbado en la población local que contribuiría a aumentar la inestabilidad en Libia<sup>92</sup>.

**Menos atención a las necesidades del país.** Las necesidades generales de desarrollo y protección del país no son los principales factores que se tienen en cuenta a la hora de asignar la ayuda. De hecho, los proyectos del EUTF están específicamente diseñados para la ruta migratoria, desde el sur hasta Trípoli (Sabha, Zintan, Misurata y los alrededores de Trípoli), y las pequeñas localidades están más marginadas que las ciudades principales. Según las entrevistas a los actores de la UE, la Delegación de la UE en Libia se encargó de la preselección de las ubicaciones y lo único que pudieron hacer los socios internacionales, especialmente las agencias de la ONU, fue cambiar algunos municipios en función de las necesidades identificadas sobre el terreno.

La estrategia general de migración de la UE en Libia se centra cada vez más en actividades de capacitación dirigidas a unas instituciones libias que son frágiles, algo que supone un importante compromiso para la creación de instituciones democráticas y pacíficas y del estado de derecho. Desde este punto de vista, dicha estrategia debería ser parte de otra más integral que preste especial atención a las medidas de protección y resiliencia de las comunidades locales y migrantes. La UE debe reconsiderar su cooperación con Libia y garantizar que la ayuda no se entregue a aquellas autoridades libias que están cometiendo abusos de los derechos humanos, sino que contribuya eficazmente a la seguridad de las personas y a la protección de quienes lo necesitan. La prioridad deberían ser la protección y la ayuda humanitaria, el apoyo a las agencias de la ONU, a las ONG y al Movimiento de la Media Luna Roja que trabajan con las OSC locales.

85 UNSMIL y ACNUDH, “Detained and dehumanised”, report on human rights abuses against migrants in Libya, Diciembre 2016

86 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, Mayo 2017, ver enlace en referencia anterior

87 Reuters, *Migrant crisis: Tunisia's jobless open fresh smuggling route*, <http://www.reuters.com/video/2017/10/18/migrant-crisis-tunisia-jobless-openfre?videoid=372770356&videoChannel=117760&channelName=World+News>; Servizio Informazione Religiosa, *Migranti: l'arcivescovo di Tunisi lancia l'allarme*, <https://agensir.it/quotidiano/2017/10/10/migranti-mons-antoniazzi-tunisi-scappano-dalla-libia-riaperta-la-rota-tunisina/>

88 Entrevistas

89 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, Mayo 2017, ver enlace en referencia anterior

90 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, informe de la CRU, Febrero 2017, ver enlace en referencia anterior

91 AP News, *EU: Libya's cities making \$346M a year from people smuggling*, <https://apnews.com/86899ee286a14946b47b46b7414494a9/eu-libyas-cities-are-making-millions-people-smuggling>

92 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, informe de la CRU, Febrero 2017, ver enlace en referencia anterior

# 5. NÍGER



Níger se encuentra en la principal ruta de tránsito de los migrantes procedentes del África subsahariana que se dirigen hacia el Mediterráneo. Según los cálculos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2016 más de 400.000 migrantes transitaron por Níger, la mayoría de ellos a través de la región de Agadez, en dirección a Libia y Argelia<sup>93</sup>. La estabilidad del país está debilitada por la presencia de grupos armados que contribuyen a la trata de seres humanos y al tráfico de migrantes. Níger es uno de los países más pobres del mundo. El país ocupa el puesto 187 de los 188 incluidos en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU. Tiene las cifras más bajas en salud pública, educación y nivel de vida. El número medio de hijos por mujer está en torno a 7 (se espera que su población se triplique de aquí a 2050) y el 45,7% de la población vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, es decir, con menos de 1,90 dólares al día<sup>94</sup>. Como socio clave para la ejecución de las recientes políticas de migración de la UE, Níger es parte del Nuevo Marco de Asociación lanzado en junio de 2016. Según las autoridades de la UE, la cooperación con Níger es “emblemática”<sup>95</sup> y debe servir como ejemplo de cooperación fructífera para otros socios. Níger colabora voluntariamente con la UE en asuntos de migración, especialmente teniendo en cuenta que son muy pocos los ciudadanos nigerianos que intentan llegar a Europa a través de la ruta Mediterránea<sup>96</sup>. Níger ha recibido una dotación de 189,9 millones de euros<sup>97</sup> del EUTF, lo que lo convierte en el principal receptor del Fondo.

## 5.1 EL MARCO DE ASOCIACIÓN CON NÍGER: ¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIÓN?

El Marco de Asociación con Níger incluye un diálogo político de alto nivel entre la UE y las autoridades nigerianas sobre asuntos relacionados con la migración. Además de las reuniones ya mencionadas del Grupo de Contacto y la Cumbre de París, en las que también participa Níger, las dos partes mantienen reuniones bilaterales periódicamente. La asociación UE-Níger también se basa en instrumentos de seguridad: la Misión de la UE de Desarrollo de Capacidades en Níger (EUCAP Sahel Níger) ofrece actividades de formación y asesoramiento a los servicios de seguridad nigerianos, especialmente en temas relacionados con la gestión de la migración y la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. La Misión tiene una oficina en Agadez. La UE también ha introducido el concepto de regionalización de las actividades de la PCSD en el Sahel, que incluye el despliegue de Expertos en Seguridad Interna y Defensa en los Países del G5 Sahel<sup>98</sup> y la creación de una Célula de Coordinación Regional en Bamako. El objetivo de la regionalización de las actividades del PCSD consistirá en dar apoyo a la cooperación transfronteriza en el Sahel y a las estructuras regionales de cooperación y mejorar las capacidades nacionales de los países del G5 Sahel en cuestiones de seguridad y defensa<sup>99</sup>. Frontex ha desplegado también un funcionario de enlace en Niamey para ayudar a las autoridades a recopilar e intercambiar información sobre las rutas migratorias. También se ha movilizado el IcSP para contribuir al Marco de Asociación, que actualmente financia 10 proyectos con una cantidad total de 17,7 millones de euros destinados a mejorar los servicios básicos y la resiliencia en las regiones de las rutas de migración del noreste de Níger (especialmente en Diffa y Agadez). En cuanto a la cooperación al desarrollo, se han realizado varias misiones sobre el terreno para evaluar e identificar proyectos destinados a la creación de alternativas económicas en las comunidades locales<sup>100</sup>. Como complemento a la acción de

93 OIM, Oficina de Níger, Annual Report 2016,

<http://www.nigermigrationresponse.org/sites/default/files/IOM%20Niger%20Annual%20Report%202016%20FINAL%20EN.pdf>

94 PNUD, Informe sobre desarrollo humano, 2016, tabla 2, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)

95 EC, Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Junio 2016, ver enlace en referencia anterior

96 La gran mayoría de los migrantes que llegaron a las costas italianas en 2016 procedían de Nigeria, Eritrea, Guinea, Costa de Marfil, Gambia, Senegal, Mali, Sudán y Somalia, <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>

97 Los recursos iniciales asignados a Níger ascendieron a 139,9 millones de euros, a los cuales se añadieron 50 millones de euros a lo largo de 2016 para financiar el proyecto AJUSEN - Factsheet EUTF-Africa: Níger, [https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-eutf-africa-niger\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-eutf-africa-niger_en)

98 En Níger, solo se ha desplegado un Experto en Defensa debido a la presencia de la Misión EUCAP

99 Consejo Europeo, Nota de prensa, Mali y el Sahel: la UE refuerza su actuación en apoyo de la seguridad de la región, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/mali-sahel/>

100 EC, Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, ver enlace en referencia anterior

la UE, algunos Estados Miembros, como Francia y España, son también especialmente activos a la hora de apoyar a las autoridades nigerianas en asuntos de migración (*ver cuadro*). Si se analizan los diferentes instrumentos desplegados en el Marco de Asociación se ve una asociación relativamente desequilibrada, en la que las medidas relacionadas con la seguridad y el control de la migración ocupan las primeras páginas mientras resulta evidente la falta de disposiciones relacionadas con la migración legal y el reasentamiento de los

refugiados (no se mencionan en los informes de situación)<sup>101</sup>. Como manifestó Rhissa Feltou, alcalde de Agadez, la ausencia de disposiciones específicas para crear canales legales de migración se percibe como una fuente de preocupación: “*Si los migrantes siguen llegando aquí, sin posibilidad de avanzar, la UE tendrá que crear formas legales para que se vayan y lleguen a Europa, si es que tienen derecho a ello, si no, habrá tensiones debido a la limitación de recursos*”<sup>102</sup>.

## FRANCIA Y ESPAÑA EN NÍGER

La región del Sahel es una de las prioridades de la *Acción exterior de Francia* por razones históricas y políticas relacionadas con el pasado colonial y la defensa de los intereses comerciales del país, especialmente vinculado al acceso a materias primas y la protección del idioma francés. Níger es un socio clave para Francia y ambos países han desarrollado una estrecha cooperación bilateral en la que se incluyen los temas relacionados con la migración. En febrero de 2017 las autoridades francesas y nigerianas firmaron un Marco General para la Cooperación 2017-2021, un documento político que establece cuatro prioridades comunes entre las que se incluye la gestión de los flujos migratorios (prioridad 2). La política migratoria francesa está gestionada por dos ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores, para asuntos de desarrollo, y el Ministerio del Interior (MI), para asuntos de seguridad y políticas e intereses nacionales. El Ministerio de Defensa suele participar en los debates sobre migración. Francia tiene dos prioridades principales en el ámbito de la migración: (1) abordar las causas profundas de la migración a través del desarrollo y el apoyo de las diásporas; y (2) mejorar la gestión de la migración a través de medidas de seguridad y defensa. Ambas prioridades quedan reflejadas en la ayuda proporcionada a Níger, aunque las medidas relacionadas con la seguridad resultan claramente más favorecidas que las relacionadas con el desarrollo.

En cuanto a la cooperación al desarrollo, Francia es el segundo mayor donante de ayuda bilateral a Níger, con compromisos por valor de 90 millones de euros en 2017. La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), vinculada al Ministerio de Asuntos Exteriores, lleva a cabo programas de educación, energía, salud, apoyo al sector privado y ONG. En cuanto a la seguridad y la gestión de la migración, Francia proporciona ayuda a las fuerzas de defensa y seguridad nigerianas (ejército, guardia nacional, gendarmería y policía). Desde agosto Francia también ayuda a Níger (así como a los demás Miembros del G5:

Mali, Burkina Faso, Mauritania y Chad) en la lucha contra el terrorismo a través de su operación militar *Barkhane*. Además, ha apoyado desde el principio la operatividad del G5 Sahel (especialmente en relación al pilar relacionado con la seguridad y la defensa). Por último, Francia financia desde 2015 el proyecto *Apoyo a la cooperación transfronteriza en el Sahel*, diseñado en torno al continuum “Seguridad-Desarrollo” y cuyo objetivo es ayudar a las actividades de gobernanza, desarrollo y seguridad en las zonas fronterizas entre Burkina Faso, Mali y Níger (región Liptako-Gourma).

En cuanto a los proyectos del EUTF implementados en Níger, Francia está muy implicada en los proyectos regionales centrados en la seguridad y la estabilidad (GAR-SI, G5 Sahel y Colegio de Seguridad del Sahel). Algunos de estos proyectos se han diseñado realmente en base a proyectos bilaterales ya existentes desarrollados por los organismos de ejecución franceses (como el Colegio de Seguridad del Sahel). Francia está implementando en Níger el proyecto AJUSEN, de cuyo componente de justicia se encarga la AFD mientras que la Civipol (vinculada al MI) se encarga del componente de seguridad. Contribuye además a la creación de un *Equipo conjunto de investigación* que apoya la lucha contra la delincuencia organizada en Níger. La AFD participa también en la implementación de proyectos del EUTF para el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades.

España es también un actor principal de la UE en el Sahel y Níger en materia de migración. El programa GAR-SI, por ejemplo, ha sido diseñado gracias a su respaldo. Las unidades de intervención que se establecerán a través de este programa se basan en el modelo de las unidades polivalentes de la Guardia Civil que solían combatir el terrorismo en España. Por eso de forma natural la implementación del GAR-SI está dirigida por la Guardia Civil de España. Además, la Policía Nacional Española es responsable de la implementación del *Equipo conjunto de investigación para la lucha contra las redes criminales en Níger*. Ambos proyectos han sido gestionados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de

<sup>101</sup> Incluso después de que los países africanos reclamaran la creación de canales de migración legales y posibilidades de movilidad (turismo, estudio, trabajo) en la Cumbre de La Valeta de 2015 y de que la UE se comprometiera a satisfacer tales demandas. Según el ACNUR, en 2016 ni una sola persona procedente de Níger fue reasentada a pesar de haber una lista de espera de más de 11.000 personas: <https://euobserver.com/migration/139191>

<sup>102</sup> Entrevista

Administración y Políticas Públicas (FIAPP), un organismo de ejecución relacionado con el MI. España también participa en programas de desarrollo a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), vinculada al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Por ejemplo, España invirtió 10 millones de euros en ayuda institucional a la CEDEAO para cuestiones relacionadas con la migración legal y para apoyar a las OSC que trabajan en migración y desarrollo. Existe una

división clara de roles entre la FIAPP, que trabaja en proyectos de seguridad y control fronterizo, y AECID, que trabaja en asuntos relacionados con el desarrollo. AECID tiene como objetivo aumentar su participación en proyectos de gestión de la migración, especialmente en el Sahel y Níger, donde tiene una sede, y delimitar su rol, en la medida de lo posible, a los asuntos relacionados con el desarrollo.

Este análisis revela además que la estrategia general de cooperación para la migración de la UE con Níger gira en torno a tres prioridades: (1) reforzar el control de la migración, (2) luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes y (3) apoyar el crecimiento y las alternativas de empleo. Estos objetivos aparecen, de hecho, en la Comunicación de la CE sobre el Nuevo Marco de Asociación y en los posteriores informes de situación<sup>103</sup>. Además, según las entrevistas realizadas con los interlocutores de la UE en el terreno, se han puesto condicionalidades claras vinculadas a los avances en el control de la migración y la seguridad para una ayuda presupuestaria directa a las autoridades nigerianas. En el momento de realizarse esta investigación, no fue posible evaluar si esto afectaría al siguiente paquete de proyectos financiados por el EUTF u otros fondos de la UE y bilaterales, pero la condicionalidad parece jugar un papel importante en las negociaciones sobre las futuras asignaciones. Este enfoque, centrado en el control de la migración y la seguridad, sugiere que, una vez más, existe un grave riesgo de que el EUTF, y por lo tanto la financiación al desarrollo, sea desviada de la lucha contra la pobreza en favor del refuerzo del control fronterizo y migratorio y de la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes.

## 5.2 EL EUTF EN NÍGER: ENFOQUE EN LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA MIGRACIÓN, ALTERNATIVAS AL TRÁFICO DE MIGRANTES Y RETORNOS

Actualmente se están financiando en Níger nueve proyectos del EUTF que suman un total de 189,9 millones de euros. Tres de esos proyectos tienen como objetivo<sup>104</sup> mejorar la gestión de la migración a través de un enfoque basado en actividades de protección y asistencia, en el apoyo a

los retornos voluntarios de migrantes y en el fomento de alternativas a la migración irregular. Dos proyectos se ajustan al objetivo 1 del EUTF, “Mejores oportunidades económicas y laborales”<sup>105</sup>, y pretenden mejorar las condiciones de vida de las personas a través del desarrollo de habilidades profesionales y de la mejora de las condiciones de producción de las regiones del norte de Níger. Uno de los programas<sup>106</sup> contribuye al objetivo 2, “Reforzar la resiliencia”, a través del apoyo a nuevos proyectos de construcción para garantizar que los más vulnerables de la región de Diffa tengan acceso a la tierra y al agua.

Tres programas están asociados al objetivo 4, “Mejorar la gobernanza”. Si bien el *Programa para apoyar la gobernanza y el desarrollo locales para una mejor gestión de los flujos migratorios* invierte 25 millones de euros en el desarrollo de medidas estructurales y económicas que ayuden a las autoridades locales a abordar el impacto de la afluencia de migrantes<sup>107</sup>, los otros dos proyectos<sup>108</sup> ofrecen apoyo a las autoridades nigerianas para luchar contra la delincuencia organizada, la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes. El *Proyecto de apoyo a la justicia y a la seguridad en Níger para luchar contra el crimen organizado, los tráfico ilegales y la trata de seres humanos* (AJUSEN) es especialmente interesante, puesto que ofrece ayuda presupuestaria directa a las autoridades nigerianas. Según múltiples interlocutores<sup>109</sup>, parte de la financiación dependerá de una serie de condiciones, entre las que se incluyen: la redacción de una Estrategia Nacional contra la Migración Irregular antes de junio de 2017 y de una Estrategia Nacional de Seguridad antes de septiembre de 2017, la adquisición de equipamiento de seguridad para mejorar los controles fronterizos, la rehabilitación o construcción de puestos

103 CE, Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, Junio 2016, ver enlace en referencia anterior

104 El Programa Sustainable Return from Niger (SURENI), por valor de 15 millones de euros, y el Programa Response mechanism and resources for migrants (MRRM), por valor de 7 millones de euros, son implementados por la OIM. El Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA) ha recibido una asignación presupuestaria de 8 millones de euros.

105 El Programa Inserción profesional de los jóvenes en las zonas de tránsito de Zinder y Agadez en Níger, por valor de 25,3 millones de euros, y el proyecto Creación de empleo en las zonas de tránsito de Tahoua y Agadez en Níger, por valor de 30 millones de euros.

106 El Programa Support for institutional and community resilience in the Diffa region, por valor de 13 millones de euros (12 millones del EUTF).

107 Estas medidas deben poder responder a las necesidades de la población indígena, migrantes y refugiados.

108 AJUSEN, por valor de 80 millones de euros (30 millones de euros + un suplemento de 50 millones de euros del gobierno italiano en 2017) y el Programa Creación de un equipo conjunto de investigación para la lucha contra la inmigración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos, por valor de 6 millones de euros.

109 De las embajadas de los Estados Miembros



fronterizos en zonas estratégicas, la creación de unidades policiales fronterizas especiales y la construcción de centros de acogida de migrantes. El segundo proyecto asociado al objetivo 4 establece un *Equipo conjunto de investigación* compuesto por oficiales de policía franceses, españoles y nigerianos que ayuden a las autoridades nigerianas a implementar acciones operativas y un mecanismo efectivo de lucha contra las redes de delincuencia organizada.

Además de estos proyectos nacionales, el EUTF financia también proyectos regionales en los que participa Níger. Tres de estos proyectos regionales se centran en la dimensión de la migración relacionada con la seguridad: el programa *Grupos de acción rápida de vigilancia e intervención en el Sahel* (GAR-SI SAHEL) permite la creación de Grupos de Acción Rápida en los 5 países del Sahel y en el Senegal; el programa *Apoyo a la cooperación regional de los países del G5 y al Colegio de Seguridad del Sahel* contribuye al desarrollo y la operatividad del G5 Sahel y de una fuerza conjunta para combatir el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la trata de seres humanos; y el programa del Sistema de Información Policial para África Occidental (WAPIS) apoya también el refuerzo de los sistemas de información policial de África occidental.

En general, la mayoría de los programas del EUTF implementados en Níger se centran en actividades relacionadas con el desarrollo y la protección. Sin embargo, el objetivo de dos proyectos importantes, que representan una cantidad total de 86 millones de euros<sup>110</sup>, consiste en ofrecer ayuda a los servicios de seguridad para reducir el tránsito de migrantes. Teniendo en cuenta que el gobierno italiano aporta 50 millones de euros al proyecto AJUSEN, esta cantidad representa casi la mitad de todo el presupuesto dedicado a Níger (189 millones de euros) a través del EUTF. Este proyecto muestra además que los principios de “más por más” y “menos por menos” que guían el Marco de Asociación también repercuten en los proyectos del EUTF. Además de la movilización de un presupuesto considerable de 96,6 millones de euros del EUTF<sup>111</sup>, los tres proyectos regionales mencionados dejan también claro que la prioridad se otorga a la dimensión de la migración relacionada con la seguridad. Esto apunta, indudablemente, a que los recursos del EUTF destinados al desarrollo han sido desviados al control de la migración.

### 5.3 EL EUTF EN NÍGER: LIMITACIONES IMPORTANTES PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

**Apropiación y alineación:** según las OSC locales y las autoridades entrevistadas, los proyectos del EUTF dedicados a Níger se han diseñado y seleccionado a nivel de Estado Miembro o desde Bruselas sin consultar lo suficiente a los actores locales. Ali Idrissa, presidente de una plataforma que reúne a 19 ONG<sup>112</sup>, explicó que: “*Cuando se constituyó el Fondo Fiduciario no se invitó a las OSC a expresar su postura al respecto. Las negociaciones tuvieron lugar a puerta cerrada, nosotros solo conocimos el resultado de dichas negociaciones*”. Issouf Ag Maha, alcalde de Tchirozérine, (región de Agadez) añadió: “*Como municipios locales, no tenemos ningún poder para expresar cuáles son nuestras necesidades. La UE y los responsables de llevar a cabo el proyecto llegaron aquí con sus prioridades. El planteamiento es “lo tomas o lo dejas” y, al final, tenemos que tomarlo porque nuestras comunidades necesitan ayuda*”. Esta falta de implicación de los actores locales en el diseño y selección de los proyectos del EUTF debe, no obstante, mitigarse por el hecho de que, según un funcionario, “los intensos contactos diarios con los ministros y el propio presidente son constantes en el trabajo de la delegación de la UE”<sup>113</sup>.

Asimismo, la política de la UE en Níger no está especialmente alineada con la política nigeriana. De hecho, a pesar de estar en el centro de las estrategias de movilidad desde África occidental al Magreb, Níger no adoptó medidas específicas relacionadas con la migración hasta hace unos pocos años (la Estrategia Nacional sobre Migración, por ejemplo), cuando los socios internacionales, como la UE, reconocieron su papel como “país de tránsito”<sup>114</sup>. Lejos de ser considerado como algo negativo, la migración, de hecho, ha contribuido en gran medida a la economía del país durante siglos<sup>115</sup>.

**Armonización:** en octubre de 2016 se constituyó un “*Cadre de Concertation*” sobre migración co-presidido por el Ministerio del Interior y que reunía a varios Ministerios relevantes y actores de la UE e internacionales que operaban en Níger. El objetivo de este “*Cadre de Concertation*” es debatir aquellas prioridades comunes para la UE y Níger y las acciones operativas. Al principio fue concebido con la idea de reunirse cuatro veces al año, pero hasta octubre de 2017 solo se había reunido dos veces (la segunda reunión tuvo lugar el pasado mes de junio). Si bien el funcionamiento de este marco de cooperación entre las autoridades de la UE y Níger parece muy lento, hace poco se crearon otros dos subgrupos específicos, uno sobre “migración y desarrollo” y otro sobre “migración y seguridad”, ambos parte de dicho “*Cadre de*

110 80 millones de euros para AJUSEN y 6 millones para el Equipo Conjunto de Investigación.

111 El pasado junio, la UE anunció su intención de apoyar el desarrollo y la operatividad del G5 Sahel con una aportación de hasta 50 millones.

112 ROTAB (Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire)

113 Entrevista con el funcionario de enlace de la UE para Niamey

114 11.11.11, Expediente, Níger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, Octubre 2017

115 Entrevistas. Para más información ver también Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, informe de la CRU, Febrero 2017, ver enlace en referencia anterior



Centro de Tránsito en Níger  
Crédito: Giacomo Zandonini

*Concertation*” y en los que participan autoridades locales y centrales. Con estos nuevos mecanismos de coordinación aumenta la esperanza de mejorar la coherencia de las políticas relacionadas con la migración. Lo que ocurre es que las entrevistas a las autoridades nacionales de los Estados Miembros y organismos de ejecución han puesto de manifiesto una falta de mecanismos de coordinación tanto entre los proyectos del EUTF como entre los demás instrumentos de la UE en Níger. Las entrevistas realizadas pusieron de manifiesto una falta de diálogo y coordinación incluso entre los organismos que llevan a cabo las diferentes partes de un mismo proyecto. Como resultado, algunos actores que trabajan sobre el terreno consideran que las medidas adoptadas a través del EUTF son “confusas e incoherentes”<sup>116</sup>.

**Resultados y rendición de cuentas:** como ya se ha destacado, los interlocutores han manifestado su preocupación por la falta de transparencia de los procedimientos de selección del EUTF. Como explicó un funcionario de alto nivel de la Delegación de la UE en Niamey<sup>117</sup>: “No hubo una convocatoria específica de propuestas, recibimos los proyectos de forma desorganizada”. Otro interlocutor que trabaja para la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)<sup>118</sup> alegó además que: “Debido a la urgencia de los procedimientos, solo se seleccionaron los principales actores, como la ONU y las agencias bilaterales”. Los proyectos del EUTF fueron diseñados sin un análisis adecuado del contexto en el que se desarrollarían y sin exponer claramente cómo se suponía que

los proyectos iban a cumplir sus objetivos<sup>119</sup>. Una persona que trabaja para una agencia bilateral de un Estado Miembro explicó: “Parece que no se entiende bien el contexto global en el que ocurre la migración en Níger”. Como añadió nuestro interlocutor de la AFD<sup>120</sup>: “La UE se dio cuenta de que el primer grupo de proyectos había sido adoptado demasiado rápido, para dar la impresión que las cosas avanzaban. Creo que fue buena idea hacer una pausa para ajustar los programas”.

En general, parece que, una vez más, los programas del EUTF no están en línea con los principios básicos de la ayuda al desarrollo, lo que pone en peligro la eficacia de la política de desarrollo de la UE y los programas implementados en este país. En concreto, no están suficientemente alineados con las necesidades locales, no incluyen adecuadamente a los actores locales, dependen de unos procesos de selección, supervisión y evaluación opacos y carecen de coherencia global.

#### 5.4 LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN DE LA UE EN NÍGER

**Apoyar a un gobierno cuya gobernanza es frágil:** la ayuda presupuestaria directa a países cuya gobernanza es frágil es una herramienta controvertida. Tal y como explica Ali Idrissa, presidente de la plataforma ROTAB: “Con la ayuda presupuestaria la UE asumió enorme responsabilidad. En el país la corrupción es habitual y los mecanismos de control, incluido el parlamento, no funcionan. No podremos saber cómo se ha empleado este dinero de forma transparente”.

116 Entrevista, agencia bilateral de un Estado Miembro en Niamey

117 Entrevista con un funcionario de alto nivel de la UE

118 Entrevista con un trabajador de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) en Niamey

119 Para más información sobre este tema ver: Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, Septiembre 2017, [http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust\\_FINAL-VERSION.pdf](http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf)

120 Entrevista con un trabajador de la AFD en Niamey

Además, empoderar a los servicios de seguridad e imponer controles fronterizos más estrictos puede tener efectos diversos, como un aumento de las ya extendidas prácticas corruptas a lo largo de las rutas migratorias (los militares y los oficiales de policía recaudan impuestos informales en los puestos de control por todo el país)<sup>121</sup>. Como consecuencia del endurecimiento de las medidas contra el tráfico de migrantes, hay denuncias de arrestos de traficantes y operadores de guetos de migrantes sin pruebas suficientes de que los juicios sean justos y de que se hayan respetado los derechos de los detenidos, lo que vulnera el estado de derecho y el derecho a un proceso conforme a las garantías procesales<sup>122</sup>. Mientras la UE mantiene firme el enfoque de medidas orientadas a la seguridad como medio para frenar las redes de trata de seres humanos, falla a la hora de tener en cuenta que esas redes suelen estar profundamente implantadas en el sistema de gobernanza y apoyadas por una red de actores locales<sup>123</sup>.

**Poner en peligro los derechos de los migrantes:** los estrictos controles fronterizos obligan a los migrantes a optar por rutas más largas y peligrosas por el norte de Níger, Mali y Argelia, por zonas menos seguras debido a la presencia de grupos armados, con menos infraestructuras y una elevada probabilidad de averías y accidentes<sup>124</sup>. Tal y como señala Tchernou Boulama Hamadou, de la ONG Alternatives Espace Citoyen, estas medidas también representan un mayor riesgo para la salud de los migrantes en movimiento: “En un clima de miedo, en el que los migrantes se sienten criminalizados, es poco probable que denuncien abusos y vulneraciones de los derechos humanos, o incluso que vayan a un hospital cuando tengan un problema”. Nana Hékoey, de la misma ONG, añade: “En Agadez también, ahora hay que hacer todo en la clandestinidad, lo que da lugar a prácticas como la trata de seres humanos, se encierra a los migrantes en guetos para luego venderlos como bienes valiosos”. Las mujeres se exponen a abusos todavía peores y a la violencia sexual. Las redes de tráfico de migrantes se adaptan fácilmente a las restricciones simplemente utilizando rutas y técnicas nuevas, lo que va acompañado de un mayor riesgo y costes más elevados para los migrantes<sup>125</sup>.

**Dificultar el acceso adecuado a la protección internacional:** las cifras del ACNUR<sup>126</sup> muestran que en 2016 el 30% de los migrantes procedentes del África subsahariana por la ruta del Mediterráneo central y a través de Níger obtenían un estatuto de protección en Europa. Independientemente de los incentivos económicos, el cambio climático juega un papel cada vez más importante en la migración forzosa en la región<sup>127</sup>. Para estas personas todavía no hay estatuto de protección. Las corrientes de migrantes por esta ruta se mezclan y el cierre de esta ruta sin otros canales regulares alternativos, imposibilita que las personas con necesidades reciban protección<sup>128</sup>. Como explica un oficial de relaciones externas del ACNUR en Niamey: “A pesar de las evidencias, el debate lo protagoniza el problema de la migración irregular y en algunas ocasiones nos damos cuenta de que resulta impopular hablar en Níger de protección internacional a nivel de la UE”. Hasta septiembre de 2017, al ACNUR se le había negado la participación en la Plataforma de Intercambio de Datos Estadísticos sobre Migración del Ministerio del Interior. Además, la protección de los refugiados en movimiento no parece estar incluida en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Migración Irregular ni en su plan de acción, centrados en la gestión fronteriza, la represión, el retorno de los migrantes y la recopilación de datos.

**Limitar el desarrollo económico vinculado a la migración regular circular:** durante siglos la migración ha sido una fuente de prosperidad económica para Níger<sup>129</sup> y esto no ha cambiado a día de hoy, especialmente teniendo en cuenta que Níger es parte de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la cual permite la libre circulación de personas. En esta zona la mayor parte de la migración es circular: comunidades rurales seminómadas y trabajadores estacionales cruzan las fronteras para acceder a alimentos, agua, un sueldo o protección social y familiar<sup>130</sup>. Tal y como reflejan las cifras de la OIM, el destino de la mayoría de las personas que migran por la ruta del Sáhara no es Europa: en 2016 solo entre el 20% y el 35% de los migrantes tenía la intención de viajar a Europa, el destino del resto era Argelia o Libia<sup>131</sup>. No obstante, según las entrevistas, las medidas del

121 Entrevistas con funcionarios del gobierno y OSC locales

122 11.11.11, Expediente, Níger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, Octubre 2017

123 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, informe de la CRU, Febrero 2017, ver enlace en referencia anterior

124 11.11.11, Expediente, Níger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, Octubre 2017

125 *Ibid*

126 ACNUR, *Mixed migration towards the European Union: Asylum applications of citizens of 10 sub-Saharan countries examined in the EU in 2016*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56590>

127 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, informe de la CRU, Febrero 2017, ver enlace en referencia anterior

128 1.11.11, Expediente, Níger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, Octubre 2017

129 Ver Adamou Aoubacar, *Agadez et sa région. Contribution à l'étude du Sahel et du Sahara nigériens*, Níger, IFAN, 1979, 358 p.

130 Julien BRACHET, *Migrations transsahariennes: vers un désert cosmopolite et morcelé (Níger)*, París, Éditions du Croquant, Colección Terra, 2009, 322 p

131 OIM, 2016, *Níger Flow Monitoring – Quarterly Report (Feb 2016-April 2016)*, IOM, Niamey, [https://drive.google.com/open?id=0B\\_hLuy9q1oXQUzdISTRPdTVwazg](https://drive.google.com/open?id=0B_hLuy9q1oXQUzdISTRPdTVwazg)



gobierno sobre el control de la migración no hacen distinción entre migración intrarregional y extrarregional<sup>132</sup>: desde el año pasado los derechos de los ciudadanos de la CEDEAO se han limitado, lo que pone en peligro las relaciones entre Níger y los otros 15 estados de la CEDEAO. Como explicó un funcionario de alto nivel nigeriano: “El Ministerio de Asuntos Exteriores ha recibido quejas de sus colegas de países vecinos por frenar la entrada de sus propios ciudadanos”. Las entrevistas realizadas con los organismos de ejecución de las capitales de la UE han confirmado también que el EUTF deja totalmente fuera el tema de la migración circular para enfocarse en la reducción de los flujos migratorios hacia la UE. Tchernó Hamadou Bolama subraya: “Los debates y los documentos hacen hincapié en un idioma que criminaliza la migración. Los documentos oficiales hablan a menudo de migración irregular y clandestina, y si uno no se adapta a esta visión, verá limitadas sus posibilidades de acceder a financiación”.

**Mayor inestabilidad:** en los últimos años algunas localidades de tránsito, como Agadez, han sido testigos de un espectacular crecimiento económico debido a actividades relacionadas con la migración. No solo se benefician los traficantes y las empresas de transporte, también los restaurantes, hoteles y comerciantes locales se benefician tanto de nuevos clientes como de una gran reserva de mano de obra temporal barata<sup>133</sup>. Tras la adopción, a principios de 2016, de un Plan de Acción en la región de Agadez para combatir la migración irregular, el gobierno aumentó las medidas represivas contra las actividades de tráfico de migrantes. Pero dichas medidas represivas luego no fueron suficientemente compensadas con acciones que estimularan el tejido económico regional, lo que llevó a un mayor descontento entre la población<sup>134</sup>. Como explica Rhissa Feltou, alcalde del municipio de Agadez, “Desde principios de la pasada década de los 90 los servicios para los migrantes en tránsito eran legales, reconocidos por el estado: los antiguos combatientes rebeldes y los guías turísticos recurrieron a la economía de la migración para ganarse la vida. Ahora se ha declarado irregular. Con el proyecto PAIERA la UE está intentando calmar a la población, pero los medios resultan claramente insuficientes”. Como subrayan diferentes administraciones locales, las elevadas expectativas se han visto frustradas por la limitación del presupuesto de los proyectos de la UE dedicado a iniciativas económicas alternativas al tráfico de migrantes, un presupuesto insuficiente para apoyar las miles de solicitudes recibidas de antiguos actores de la migración que buscan

otras opciones para conseguir ingresos<sup>135</sup>. La imposibilidad de ofrecer alternativas económicas podría generar una mayor inestabilidad: “En el pasado las gentes de aquí tomaron las armas para decidir su propio futuro y muchos se convirtieron en conductores o en propietarios de guetos. Debemos ofrecerles una solución real. Si no, pronto tendremos que luchar contra la violencia y la delincuencia en lugar de contra la migración”.<sup>136</sup>

**Menor atención a las necesidades del país:** a pesar del difícil contexto, se presta menos atención a la ayuda destinada a erradicar la pobreza debido a que cada vez se presta más atención a la migración. Las ONG que trabajan sobre el terreno se quejan de que a veces reciben presiones para que reubiquen sus sedes en rutas de tránsito migratorio, independientemente de si ello también se ajusta a los programas de su agenda, más amplia y centrada en la reducción de la pobreza. Se les pide que dirijan sus programas a hombres jóvenes, ya que este grupo es más propenso a la migración a Europa, en lugar de a los más pobres o a las mujeres vulnerables. Esto está confirmando la tendencia a cambiar el enfoque de los programas de desarrollo de la UE para alinearlos con los objetivos de migración, tal y como se indica en el Nuevo Marco de Asociación: “Para cumplir los pactos, (...) las intervenciones decididas con arreglo a las disposiciones anuales de aplicación de los instrumentos geográficos en los países de origen correspondientes se centrarán en las principales zonas de origen de los migrantes<sup>137</sup>”.

La estrategia general de migración en Níger se centra en apoyar a las autoridades locales para que mejoren su capacidad de gestión y control de la migración. El EUTF financia los proyectos de desarrollo y protección pero su repercusión parece limitada, especialmente en comparación con la repercusión de los programas regionales y nacionales que contribuyen al fortalecimiento de los servicios de seguridad. La estrategia de la UE tiene importantes consecuencias tanto para la población vulnerable como para la migración legal de Níger. La UE debe tener esto en cuenta y reconsiderar su política de migración y desarrollo de modo que garantice que esta contribuye a mejorar la gobernanza, a maximizar los beneficios de la migración regional legal, a ofrecer vías seguras hacia Europa y a proteger a quienes lo necesitan.

132 Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, Septiembre 2017, ver enlace en referencia anterior

133 11.11.11, *Expediente, Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy*, International Solidarity for Sale, Octubre 2017

134 Aunque el EUTF aborda este tema, la implementación de proyectos en este campo aún no es efectiva, Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, Septiembre 2017, ver enlace en referencia anterior. Además, el último informe (octubre 2017) del Instituto Clingendael “identifica los efectos adversos de la política migratoria de la UE en la economía local, la legitimidad de las autoridades estatales y la seguridad en la región.”: <https://www.clingendael.org/publication/roadmap-sustainable-migration-management-agadez>

135 Entrevistas

136 Mohamed Anacko, Presidente del Consejo Regional de Agadez

137 CE, *Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Junio 2016, ver enlace en referencia anterior



# 6. ETIOPÍA



Debido a su política de “puertas abiertas” y a su ubicación geográfica en el corazón del Cuerno de África, Etiopía ha sido el principal país de acogida de los migrantes y refugiados de la región. En 2016 el país contabilizó 800.000 migrantes. Rodeado por estados frágiles como Eritrea, Somalia y Sudán del Sur, este país desempeña un papel fundamental en la estabilidad de la región. A pesar de haber pasado una década de crecimiento económico y reducción de la pobreza, Etiopía sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, en el que un 33,5% de la población vive con menos de 1,90 dólares al día (cifras de 2011). Ocupa el puesto 174 de los 188 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano<sup>138</sup>. Etiopía se enfrenta también a problemas estructurales relacionados con la seguridad alimentaria y las presiones demográficas (según las predicciones, cada año se incorporan al mercado laboral más de un millón de jóvenes etíopes<sup>139</sup>). Aunque la emigración hacia la UE es baja, Etiopía se ha identificado como un socio clave en el ámbito de la migración. En noviembre de 2015 Etiopía firmó con la UE la Agenda Común sobre Migración y Movilidad (ACMM)<sup>140</sup> y en junio de 2016 se convirtió en un país prioritario en virtud del Nuevo Marco de Asociación de 2016. Es un país piloto del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF) del ACNUR, del cual surgirá un nuevo Pacto Mundial sobre Refugiados cuyo objetivo es reforzar la respuesta internacional a los grandes movimientos de refugiados<sup>141</sup>. Hasta finales de 2017 Etiopía fue el país presidente del Proceso de Jartum, cuyo objetivo es mejorar la cooperación regional en relación con la migración y la movilidad entre países de origen, tránsito y destino de la ruta entre el Cuerno de África y la UE. Entre otras tareas, es responsable

de supervisar la implementación de los Programas del EUTF y de garantizar la coherencia entre las políticas de migración de la UE y de la Unión Africana en la región. Etiopía es uno de los principales países beneficiarios del EUTF con una asignación total de 184,5 millones de euros<sup>142</sup>.

## 6.1 EL MARCO DE ASOCIACIÓN CON ETIOPÍA: ¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIÓN?

El Marco de Asociación con Etiopía depende principalmente de un diálogo de alto nivel entre las autoridades de la UE y de Etiopía sobre la posibilidad de establecer una cooperación estructurada eficaz para la identificación y los retornos. En 2017 se celebraron al menos nueve reuniones bilaterales dentro de este marco. La UE espera que las negociaciones se intensifiquen tras la futura constitución de un diálogo sectorial sobre migración como parte del Compromiso Estratégico. Además de este diálogo político, Etiopía es uno de los principales receptores de la ayuda al desarrollo de la UE (el país recibe 700 millones de euros del FED<sup>143</sup>). De hecho, las políticas de desarrollo de la UE en Etiopía apoyaban las políticas de migración incluso antes de constituirse el EUTF. Además de estas medidas, desde marzo de 2017 hay un funcionario europeo de enlace para cuestiones de migración desplegado en el país, cuya tarea consiste en recopilar, intercambiar y analizar información sobre los desarrollos migratorios<sup>144</sup>. La UE también ha ofrecido apoyo a los refugiados y a las comunidades de acogida en Etiopía a través de la ayuda humanitaria<sup>145</sup>. A estas medidas se añade la ayuda de Alemania a las autoridades de Etiopía para abordar los problemas relacionados con la migración (*ver cuadro*).

En Etiopía, el Marco de Asociación no parece promover la desviación de la financiación al desarrollo en favor de objetivos relacionados con la gestión de la migración, aunque la estrategia general de cooperación de la UE se centra en una prioridad principal: mejorar la cooperación en relación a los retornos y las readmisiones. Esta prioridad ha estado cada

138 Informe sobre Desarrollo Humano, 2016, PNUD, Tabla 2, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)

139 *Ibid*

140 Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between Ethiopia and the EU and its Member States, Noviembre 2017, [https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU\\_Ethiopia\\_Mobility%20Partnership\\_2015.11.11\\_eng.pdf](https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU_Ethiopia_Mobility%20Partnership_2015.11.11_eng.pdf)

141 Pacto Mundial sobre Refugiados, <http://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html>

142 Europeaid, Horn of Africa window, <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/horn-africa>

143 Entrevistas

144 Consejo de la Unión Europea, Concept paper on the deployment of European Migration Liaison Officers, <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-euro-migration-liason-officers-1343-15.pdf>

145 EC, Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, *ver enlace en referencia anterior*

vez más vinculada a la condicionalidad positiva y en el último informe de situación los avances en ese ámbito se vinculan a un mayor apoyo de la UE a los refugiados en Etiopía<sup>146</sup>. Si bien para Etiopía es una prioridad mejorar las formas de migración legal y la entrada a Europa<sup>147</sup>, cabe destacar, una vez más, que nada indica en los últimos documentos políticos e informes de la UE que se estén tomando medidas a este respecto. Aunque el primer informe de situación menciona el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas para crear canales de migración legales (oportunidades Erasmus y otros instrumentos), este objetivo no se menciona en los informes posteriores<sup>148</sup>. Para la UE, los resultados de la Asociación con Etiopía son, de momento, insuficientes: la cooperación para los retornos procedentes de la UE “sigue siendo insatisfactoria y la tasa de retornos es una de las más bajas de la región”<sup>149</sup>.

## 6.2 EL EUTF EN ETIOPÍA: CENTRARSE EN EL DESARROLLO DE LOS BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN Y ABORDAR LAS CAUSAS PROFUNDAS DE LA MIGRACIÓN IRREGULAR Y EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO

En el caso de Etiopía, solo un programa del EUTF, *Mejor gestión de la migración en apoyo del Proceso de Jartum* (BMM), se dedica actualmente a “mejorar la gestión de la migración”<sup>150</sup> (objetivo 3 del EUTF). Se está implementando en Etiopía y en los otros 8 miembros del Proceso de Jartum. El programa ha recibido una dotación de 46 millones de euros (40 millones de euros del EUTF y 6 millones de euros del gobierno alemán) y se centra en la trata y el tráfico de migrantes en el Cuerno de África. Según los interlocutores, el programa integra los derechos humanos y de los migrantes y dedica especial atención a los grupos vulnerables (menores y mujeres).

Los otros cinco proyectos financiados por el EUTF implementados en Etiopía, y que están en línea con los proyectos de desarrollo ya implementados en el país antes de 2015, se centran en la protección, la resiliencia y la creación de empleo (objetivo 1 del EUTF). El programa *Contención de la migración irregular en Etiopía Central y Septentrional* (SINCE)

146 “In parallel to progress on returns from Europe and depending on the humanitarian situation, consider EU support for the protection of returnees from Saudi Arabia”, EC, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Septiembre 2017, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906\\_fifth\\_progress\\_report\\_on\\_the\\_partnership\\_framework\\_with\\_third\\_countries\\_under\\_the\\_eam\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en_0.pdf)

147 Documento oficioso conjunto CE-SEAE sobre la mejora de la cooperación en materia de migración, movilidad y readmisiones en Etiopía, Marzo 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-ethiopia-7205-16.pdf>

148 EC, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Septiembre 2017, ver enlace en referencia anterior

149 *Ibíd*

150 Hay otro proyecto de gestión de la migración en marcha en Etiopía (*Addressing Mixed Migration flows in Eastern Africa – implementado por Expertise France*) pero está financiado a través del ICD

## ALEMANIA EN ETIOPÍA

Durante años Alemania ha desarrollado una estrecha cooperación bilateral con Etiopía. En cuestiones de migración, la principal prioridad de Alemania en Etiopía consiste en abordar las causas profundas de la migración. Otro de sus objetivos es mejorar la cooperación en el ámbito de la migración legal y las readmisiones y contribuir al desarrollo de capacidades en el ámbito de la protección de los refugiados y el asilo. Alemania apoya las políticas de migración de Etiopía a través de su contribución al EUTF. La implementación del proyecto “*Better Migration Management*” (Mejor gestión de la migración) está liderado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiada parcialmente (6 millones de euros) por el Ministerio Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ).

El BMZ también contribuye (750.000 euros) al programa del EUTF *Strengthening the ability of Intergovernmental Authority on Development (IGAD) to promote resilience in Africa* (Reforzar la capacidad de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) para fomentar la resiliencia en África). De hecho, Etiopía es un país asociado importante para la cooperación alemana al desarrollo. La cooperación al desarrollo bilateral ha existido desde la pasada década de los 50. Alemania contribuye a la implementación de los objetivos de desarrollo establecidos por Etiopía (i.e. el crecimiento económico sostenible, la promoción del empleo y la adaptación al cambio climático) y a la resiliencia de poblaciones vulnerables e instituciones. Se han identificado dos ámbitos de cooperación al desarrollo: “Desarrollo rural” y “Protección de la biodiversidad y la silvicultura”. Los objetivos son aumentar la producción (i.e. a través de una mejor producción de semillas y prácticas de cultivo), fomentar los ingresos (i.e. a través de cadenas de suministro más eficientes y mayores mercados de ventas), la rehabilitación del paisaje y garantizar el acceso a agua y alimentos.

Alemania es el tercer mayor donante de ayuda humanitaria a Etiopía, por detrás de Estados Unidos y la UE. En 2016 se implementaron proyectos de ayuda humanitaria por valor de 14,39 millones de euros. Este año ya se han gastado 26,4 millones de ayuda humanitaria y hay previstos nuevos compromisos para proyectos (35 millones de euros) dirigidos a reforzar la resiliencia de la población local. Las actividades de la ayuda humanitaria alemana en Etiopía se centran en el abastecimiento de alimentos, en la sanidad y la nutrición, en mejorar el suministro de agua, productos de saneamiento e higiene y en la provisión de alojamiento. Los proyectos y programas se implementan a través de tres pilares de la ayuda humanitaria: organizaciones alemanas no gubernamentales, organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y el movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.



Un pastoralista sale de la zona de Siti (entre Somalia y Etiopía) con un montón de bolsas de raciones de alimentos  
Crédito: EC audio visual services

invierte 20 millones de euros para reducir la migración irregular en Etiopía a través de la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. Implementado por la agencia de cooperación italiana, se centra en la creación de empleo en zonas industriales como alternativa a la migración, estableciendo así un vínculo entre la migración y el desarrollo local. Con un presupuesto de 47 millones de euros, el proyecto *Fomento de la resiliencia en Etiopía* (RESET II) tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria, el acceso a los servicios básicos y los medios de vida de las zonas de Etiopía propensas al conflicto. La acción se basa en el anterior programa RESET (2012-2016), financiado conjuntamente por DEVCO y ECHO. Como tal, está en línea con los objetivos del 11º FED<sup>151</sup>. El Programa de *Protección y Desarrollo Regional en Etiopía* (RDPP), por valor de 30 millones de euros, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida y abordar las necesidades de desarrollo y protección a largo plazo de los refugiados y las comunidades de acogida. Es un programa clásico de respuesta a los refugiados. Con una dotación de 25 millones de euros del EUTF, el *Instrumento para el retorno digno y sostenible y la reintegración en apoyo del Proceso de Jartum* (FSDRRK) contribuye al desarrollo y la implementación de procesos y políticas sostenibles relacionados con los retornos y la reintegración, para facilitar el retorno y la reintegración de migrantes en países asociados de origen, tránsito y destino específicos. El último proyecto implementado en Etiopía, *Building Resilience to Impacts of El Niño through Integrated Complementary Actions to the EU Resilience Building Programme in Ethiopia* (Programa para reforzar la resiliencia ante los impactos de El Niño a través de acciones integradas complementarias al Programa de la UE para el fomento de la resiliencia en Etiopía) (RESET Plus), con un presupuesto de 22,5 millones de euros, tiene como objetivo abordar las causas profundas estructurales y

sistémicas de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria y nutricional en las zonas más vulnerables.

En general, la gran mayoría de las acciones realizadas en Etiopía enmarcadas en el EUTF se centran en abordar las causas profundas de la migración forzosa y en la protección de los migrantes. En este caso el EUTF se emplea menos para objetivos relacionados con la gestión de la migración. Al contrario, se emplea como una continuación de proyectos de desarrollo que ya existían antes de 2015 y, por lo tanto, cabría esperar que estos programas estuvieran, al menos en parte, en línea con los principios de la ayuda al desarrollo.

### 6.3 EL EUTF EN ETIOPÍA: MAYORITARIAMENTE ALINEADO CON LOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

**Apropiación y alineación:** según las entrevistas realizadas, las autoridades gubernamentales y las OSC apenas podían implicarse en la fase de concepción de los programas, aunque los socios de la implementación ahora intentan garantizar la participación del gobierno y de la sociedad civil. Algunos de nuestros interlocutores explicaron que en la fase inicial del diseño de los proyectos los donantes eran increíblemente prescriptivos y apenas dejaban espacio para añadir algo de flexibilidad o creatividad. Como resultado, los proyectos del EUTF se guiaban por los objetivos de los donantes y no contaban con las aportaciones de los actores que operaban sobre el terreno. Por el momento, los proyectos del EUTF se corresponden con la agenda del gobierno etíope, que se centra en la ayuda humanitaria y el desarrollo. Según los interlocutores, el gobierno etíope está actualmente revisando su Proclamación sobre los Refugiados con el derecho a trabajar, el acceso a la educación, así como la libertad de

151 Más concretamente, el proyecto está en línea con el sector prioritario del 11º FED para Etiopía, "Agricultura sostenible y seguridad alimentaria", y con el tercer objetivo específico, "Mejorar la resiliencia y la nutrición a largo plazo a través de la VARD y medidas de protección basadas en redes de seguridad social".

movimiento, y el compromiso con la mejora de la vida de los refugiados en su territorio. Excepto cuando surge algún tema acuciante, como la deportación de sus ciudadanos desde Arabia Saudí, la migración no se encuentra entre las prioridades de las autoridades nacionales. El resultado es que en Etiopía no existe una política integral sobre migración.

**Armonización:** los proyectos del EUTF deben estar integrados en una política integral sobre migración que aclare el nexo entre migración y desarrollo, entre medidas a corto y a largo plazo. Si bien en los últimos años han proliferado las iniciativas sobre temas de migración, estas no han venido acompañadas de una visión clara ni mecanismos de coordinación. Un enfoque integral sobre la migración debería basarse en el nuevo Programa Indicativo Nacional para Etiopía, que aclara el vínculo que existe entre migración y un enfoque de desarrollo humanitario. Los socios internacionales sobre el terreno tampoco están coordinados, especialmente a la hora de recopilar información e intercambiar conocimientos. Las ONG han creado dos redes informales en las que comparten información y elaboran recomendaciones sobre las políticas: una sobre asuntos humanitarios y de desarrollo y otra sobre refugiados. Apoyan a las OSC para que mejoren sus capacidades, pero sigue habiendo divisiones entre las perspectivas humanitarias y de desarrollo.

**Resultados y rendición de cuentas:** el EUTF ofrece indicaciones generales sobre los objetivos que pretende lograr, pero no indicaciones concretas respecto a las actividades a realizar y los resultados esperados. Según las entrevistas con los actores de la UE, los proyectos implementados en Etiopía no se han diseñado en base a una evaluación clara de las necesidades, ni incluyen una evaluación de su impacto en la migración. Como ejemplo, no está clara la relación entre los retornados voluntarios, la reintegración y el desarrollo del proyecto FSDRRK implementado por la OIM. Como consecuencia, las actividades pueden resultar costosas y poco sostenibles. Hay que mejorar la recopilación de información y aplicar la metodología adecuada en las investigaciones y los análisis.

En general, parece que los Programas del EUTF están en línea con los principios básicos de la ayuda al desarrollo, aunque todavía se puede mejorar en este sentido. En concreto, hay que revisar la definición y los procesos de selección de los proyectos de acuerdo con los principios de apropiación, resultados y rendición de cuentas. La UE debe mejorar todavía más la coherencia de sus políticas al respecto y basarse en un análisis exhaustivo de la relación entre migración y desarrollo.

## 6.4 LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN DE LA UE EN ETIOPÍA

Las políticas de migración de la UE, centradas en el desarrollo y las medidas de protección, contribuyen positivamente a mejorar las condiciones de vida y la protección de los más vulnerables en Etiopía. Los proyectos del EUTF en este país hacen hincapié en las dimensiones de desarrollo y protección vinculadas a la migración y, según las entrevistas realizadas, los derechos humanos son parte integral de las actividades realizadas con los fondos destinados a la gestión de la migración. En este caso, no se observa un desvío de la AOD en favor de medidas relacionadas con la seguridad y medidas de coerción.

La parte negativa es que el hecho de que la política de migración de la UE tienda hacia una mayor condicionalidad puede tener consecuencias negativas en Etiopía. Como ya se ha comentado, la cooperación con Etiopía en relación a los retornos y las readmisiones es algo cada vez más prioritario para la UE<sup>152</sup>. Así todo, dicha cooperación podría llevar a una importante reducción de los ingresos procedentes de las remesas, algo de lo que dependen muchos países de origen. Tal y como reconoce la CE, las remesas constituyen una parte importante de los ingresos de Etiopía, ya que para la economía del país representan, como mínimo, el triple que la cooperación al desarrollo<sup>153</sup>. Esto podría explicar por qué hasta ahora el gobierno de Etiopía se ha resistido a la presión de la UE para cooperar en este campo. Además, es posible que en el futuro los proyectos del EUTF se utilicen para lograr el objetivo de aumentar los retornos y las readmisiones. En el segundo informe de situación, la Comisión defiende, por ejemplo, que *“se están preparando nuevos programas para apoyar (...) la creación de un sistema nacional unificado de identificación y registro”*<sup>154</sup>.

Además, varios Estados Miembros son más sensibles a la dimensión de seguridad de la migración y promueven la adopción de medidas relacionadas. Esto podría provocar la desviación de fondos de desarrollo a favor de objetivos relacionados con la migración en un futuro. Como ejemplo, el Centro Operativo Regional de Jartum<sup>155</sup>, inicialmente parte del Programa BMM, ahora se ha convertido en un proyecto regional del EUTF centrado en medidas de seguridad para mejorar la gestión de la migración y no tiene ninguna relación con temas asociados al desarrollo. La UE ha expresado recientemente su ambición de mejorar todavía más la cooperación regional para luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes, especialmente a través del Centro Operativo Regional<sup>156</sup>.

<sup>152</sup> En el Cuarto informe de situación sobre el Marco de Asociación, la Comisión toma nota de la falta de avances en este ámbito y pide “establecer lo antes posible una cooperación estructurada eficaz para la identificación y los retornos”

<sup>153</sup> EC, *First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Octubre 2016, ver enlace en referencia anterior

<sup>154</sup> EC, *Second Progress Report: First Deliverables on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Diciembre 2016, ver enlace en referencia anterior

<sup>155</sup> Para más información sobre este proyecto, ver la Ficha de Acción: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre_en.pdf)

<sup>156</sup> *factsheet\_work\_under\_partnership\_framework\_with\_ethiopia.pdf*



## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Migrantes que cruzan un torrente en una inundación entre Níger y Libia  
Crédito: Giacomo Zandonini

El EUTF se creó en el contexto de un debate mundial sobre la función y la naturaleza de la ayuda al desarrollo de la UE. No hay duda de que entre las políticas más importantes elaboradas recientemente por la UE, el *Nuevo Marco de Asociación en materia de Migración* de 2016, la *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE* de 2016 y el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* de 2017, sugieren políticas europeas de desarrollo más flexibles, más alineadas con las prioridades estratégicas de la UE y que se puedan emplear como incentivo a la cooperación dentro de una agenda política más amplia. El EUTF parece cumplir estas expectativas al permitir que los proyectos financiados con la AOD se beneficien de procedimientos simplificados y más rápidos que los proyectos estándar del FED, reflejen las preocupaciones políticas de los Estados Miembros y se utilicen como incentivo para mejorar la cooperación en el ámbito de la migración. Como confirma un funcionario de un Estado miembro: *“la novedad con el EUTF es que permite descompartimentalizar los instrumentos*

*Europeos para financiar con financiación para el desarrollo, no solo el desarrollo, sino también acciones de estabilización, gobernanza y seguridad”*<sup>157</sup>.

El análisis revela una preocupación en relación a la gobernanza del EUTF. Según las personas entrevistadas, parece que los proyectos se diseñan en los Estados Miembros y en Bruselas y, por lo tanto, reflejan las prioridades nacionales de los Estados Miembros de la UE. El proceso de selección no es transparente y está sujeto a la presión de los Estados Miembros que promueven la selección de sus proyectos para que el dinero del EUTF vuelva a los Estados Miembros y a sus organismos de ejecución. Además, al menos en su fase inicial, muchos de los proyectos podrían estar desconectados de las necesidades detectadas sobre el terreno y carecer de una visión holística. Apenas se consulta a los actores locales y, cuando se hace, las decisiones ya han sido tomadas. El resultado es que las OSC africanas se oponen a las políticas de migración de la UE

157 Entrevistas

enfocadas en la seguridad y la externalización y critican los efectos negativos de estas políticas sobre la libre circulación de personas a nivel internacional y a nivel africano<sup>158</sup>.

En cuanto a las políticas, no se ha realizado ninguna evaluación del impacto, ni antes ni después del anuncio de las políticas de asociación sobre migración<sup>159</sup>. Esto a pesar de que una Evaluación Externa de la Comisión Europea del 11º FED indica que “esto en un importante retroceso respecto a enfoque “value for money” y orientación por resultados que ahora se aplica habitualmente a las operaciones de la UE y especialmente a las operaciones del FED”.

Tal y como se deduce del caso de Etiopía, el EUTF puede contribuir con respuestas rápidas para conseguir cambios positivos en una de las regiones más abandonadas del mundo abordando la dimensión del desarrollo asociada a la migración y fortaleciendo las políticas de protección. Con todo, más allá de permitir adoptar los proyectos más rápidamente, los beneficios de recurrir al EUTF parecen limitados, especialmente porque la financiación del FED en Etiopía iba dirigida a la misma categoría de beneficiarios y ya contemplaba procedimientos acelerados para las contrataciones<sup>160</sup>.

Como muestran los casos de Libia y Níger, la política migratoria de la UE, de la cual el EUTF es parte integral, también puede tener graves consecuencias negativas en relación al desarrollo, los derechos humanos y la migración. Puesto que los proyectos están dando respuesta a una prioridad política en Europa y se están enfocando en medidas relacionadas con el cumplimiento, existe el riesgo de que contribuyan a alimentar una gobernanza pobre, fomentar actividades más peligrosas relacionadas con la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes, facilitar el negocio de las detenciones y la vulneración de los derechos humanos, limitar el impacto económico positivo de la migración legal y dificultar que los refugiados obtengan la protección que necesitan.

La política migratoria de la UE, incluido el EUTF, aparece como “un instrumento político que envía una señal política a la circunscripción europea (estamos haciendo algo sobre la (in

migración)”<sup>161</sup>. Las entrevistas de los miembros de CONCORD con las agencias nacionales de desarrollo también sugieren que el EUTF parece estar cada vez más enfocado en dos de los pilares del Plan de Acción de La Valeta: el cuarto (luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes) y el quinto (mejorar la cooperación para facilitar el retorno y la reintegración de migrantes irregulares). Un interlocutor lo expresa así: “Durante los últimos 6 u 8 meses podemos observar un cambio hacia una gestión del flujo migratorio. Al principio el EUTF trataba todos los aspectos de la migración, pero ahora hay un cambio en la estrategia del EUTF”<sup>162</sup>.

Otro comentó: “Lo que sorprende es la palabra ‘emergencia’, porque es una contradicción de términos. La verdadera emergencia para Níger es el desarrollo, y eso es algo que no se puede lograr de forma rápida, es un proceso largo. Llevamos casi 60 años trabajando en ello”<sup>163</sup>. Abordar los factores de la migración forzosa requiere un enfoque a largo plazo, coherente y sostenible<sup>164</sup>. Tal y como muestra la evaluación externa del 11º FED, es posible que los proyectos financiados a través del EUTF sean, no solo menos eficaces, sino también menos efectivos y más costosos que los proyectos estándar del FED<sup>165</sup>.

Basándose en este análisis, es necesario revisar el EUTF y la política migratoria de la UE en general, de acuerdo con las siguientes recomendaciones.

158 Leer el artículo de Le Courier de l’Atlas: <http://www.lecourrierdelatlas.com/afrique-la-%C2%AB-declaration-de-bamako-%C2%BB-critique-l-approche-securitaire-de-la-politique-migratoire-de-l-europe-9073>

159 Informe Concord, *The impact of EU policies in the world – seeing the big picture*, Octubre 2017, [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/IAPaper\\_full\\_09.10\\_TO-SHARE.pdf?1fdb40&1fdb40](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/IAPaper_full_09.10_TO-SHARE.pdf?1fdb40&1fdb40)

160 CE, *Evaluación externa del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) 2014 – mediados 2017, Informe final*, Junio 2017, ver enlace en referencia anterior

161 *Ibid*

162 Entrevista por un miembro de CONCORD con una agencia nacional de desarrollo (HQ)

163 Entrevista con personal de la agencia nacional de desarrollo de Niamey

164 Ver por ejemplo: Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, Junio 2017, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/35/25](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/25)

165 CE, *Evaluación externa del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) 2014 – mediados 2017, Informe final*, Junio 2017, ver enlace en referencia anterior

# RECOMENDACIONES

## **1 INTEGRAR LOS DERECHOS HUMANOS EN TODAS LAS ACCIONES:**

los proyectos del EUTF deben integrar los derechos humanos como parte fundamental de sus programas y contribuir al cumplimiento de dichos derechos humanos en los países afectados. La UE, incluidos los Estados Miembros, deben implicarse en los sistemas de seguridad de terceros países sólo para aumentar la capacidad de ofrecer a la población una seguridad más eficaz y responsable de manera coherente con el cumplimiento de los derechos humanos y el derecho internacional, aumentando así la seguridad humana. Además, cualquier iniciativa debe tener en cuenta los conflictos y no causar daño y, en general, no debería hacerse por medio de la financiación para el desarrollo.

**Según esta recomendación, el EUTF debe acabar con cualquier ayuda a la guardia costera libia que pudiera contribuir a alentar las prácticas documentadas de vulneración de los derechos humanos.**

## **2 EVITAR QUE LA AOD SE DESVÍE DE SU PRINCIPAL OBJETIVO, QUE ES LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA:**

las instituciones de la UE y los Estados Miembros deben garantizar que la financiación del EUTF procedente de las líneas presupuestarias para el desarrollo no se emplee en medidas de control de la migración o como medidas de coerción y, por consiguiente, no se instrumentalice para cumplir los objetivos de seguridad y migración de la propia UE. En cambio, la financiación para el desarrollo de la UE debe respetar el Tratado de Lisboa, que establece claramente que la cooperación al desarrollo debe incluir, como objetivo principal, la reducción de la pobreza y, a largo plazo, su erradicación. En consonancia con los compromisos de los ODS de la UE, el EUTF debe buscar también “no dejar nadie atrás” y reducir la desigualdad por razones de género, raza o etnia.

## **3 CUMPLIR LOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DEL DESARROLLO Y AUMENTAR LA RESILIENCIA DE LA COMUNIDADES:**

la UE y los Estados Miembros deben ser coherentes con los principios de la eficacia del desarrollo y apoyar plenamente a los países asociados en el cumplimiento de sus propias prioridades de desarrollo de acuerdo con los compromisos de la Agenda 2030. Esto también se aplica al Fondo Fiduciario de la UE: solo puede ser efectivo si ofrece a las OSC y ONG locales la oportunidad de participar de forma significativa en el diseño y la implementación de los proyectos del EUTF, lo que podría garantizar que los proyectos respondan a las necesidades locales y que se respeten los derechos humanos y los de los migrantes. Teniendo en cuenta los contextos de migración forzosa y la fragilidad de algunos estados, el EUTF tiene también una responsabilidad a la hora de vincular la ayuda humanitaria y el desarrollo para aumentar la resiliencia de las comunidades. En los casos en los que no existan prioridades nacionales o resulten incoherentes debido a las deficiencias democráticas, debe tener como condición indispensable la realización de una consulta plena a las autoridades locales y a la sociedad civil, así como una evaluación integral de las necesidades locales. Es necesario que las operaciones sean flexibles para dar servicio a la población, pero no para satisfacer los cambios en las prioridades políticas de Europa.

## **4 ACABAR CON LA CONDICIONALIDAD DE LA AYUDA PARA LOS OBJETIVOS DE CONTROL DE LA MIGRACIÓN DE LA UE:**

la UE y los Estados Miembros deben abstenerse de aplicar la condicionalidad de la ayuda al desarrollo en los países asociados a cambio de que estos cumplan en cuestiones relacionadas con los retornos y las readmisiones, en la gestión de la migración y el control fronterizo. No se deben emplear incentivos, ni positivos ni negativos, para el control de la migración.

## **5 REDEFINIR EL ENFOQUE ACTUAL DE LA UE RESPECTO AL NEXO DESARROLLO-MIGRACIÓN CONFORME A LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE:**

la UE se ha comprometido con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) del Tratado de Lisboa. Sin embargo, a lo largo de los dos últimos años, hemos sido testigos de una 'CPD a la inversa', según la cual, la cooperación al desarrollo está cada vez más enfocada en la seguridad como respuesta a una agenda de la UE centrada en el control de la migración. El principio de la CPD debe restablecerse eliminando la condicionalidad de la gestión de la migración e impidiendo que se destinen fondos de desarrollo a lograr los objetivos políticos internos de la UE relacionados con el control de la migración.

A pesar de que la retórica negativa está muy extendida, la migración ofrece muchas oportunidades para el desarrollo. La Agenda 2030 ofrece una excelente oportunidad para contrarrestar el enfoque actual, estrecho y cortoplacista que enmarca la migración en términos de seguridad, con un enfoque transversal, que ponga de manifiesto aspectos de la Agenda 2030 relacionados con la población, que respete y proteja los derechos humanos de los migrantes y refugiados y considere su potencial de desarrollo. Es necesario revisar los Marcos de Asociación de la UE con terceros países y el EUTF de manera que reflejen todo esto y maximicen el potencial de desarrollo de la migración a través del fortalecimiento de la migración intra-africana, la migración transcontinental y el desarrollo económico regional.

## **6 REFORMAR LA GOBERNANZA DEL EUTF:**

para mejorar la transparencia, hay que establecer unos criterios claros de selección de los proyectos que permitan entender qué fondos se gastan, en qué y para obtener qué resultados. También es necesario elaborar unos mecanismos de supervisión claros, que garanticen que los proyectos contribuyan de manera efectiva y eficiente a los objetivos establecidos. Además, hay que consultar a las OSC sobre los programas y la implementación del EUTF, no solo a nivel local, sino también a nivel regional y nacional. Para mejorar la transparencia recomendamos que el Parlamento Europeo tenga voz en la toma de decisiones estratégicas del EUTF.

## **7 APROVECHAR LAS LECCIONES APRENDIDAS DE CARA AL PRÓXIMO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) DE LA UE:**

las instituciones y los Estados Miembros de la UE deben aprender de aquello que ha funcionado en el EUTF y de lo que no antes de acordar el próximo Marco Financiero Plurianual. Las peticiones para aumentar la flexibilidad de los fondos, acelerar la distribución de los fondos y fusionar la AOD con otros fondos, suscitan cuestiones que deben ser exhaustivamente evaluadas y rectificadas, ya en el próximo MFP.

## **8 PROPORCIONAR RUTAS LEGALES PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS:**

de acuerdo con el Plan de Acción de La Valeta, la UE y los Estados Miembros se comprometieron claramente a ofrecer vías seguras y legales para los refugiados que buscan protección. El Consejo Europeo también debe adoptar un marco más ambicioso para los reasentamientos basado en razones humanitarias y ampliar las oportunidades de reunificación familiar y los visados humanitarios. Asimismo, la UE debe ofrecer más opciones para la migración legal de trabajadores, ya sean más o menos cualificados. Estos aspectos también deben formar parte claramente de la postura de la UE a la hora de negociar tanto los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugiados como el Marco de Asociación en materia de Migración.



# ABREVIATURAS

<b>ACNUDH</b>	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACMM</b>	Agenda Común sobre Migración y Movilidad
<b>AECID</b>	Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AFD</b>	Agencia Francesa de Desarrollo
<b>AJUSEN</b>	Proyecto de Apoyo a la Justicia y la Seguridad en Níger
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>BMM</b>	Mejor Gestión de la Migración
<b>BMZ</b>	Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CEDEAO</b>	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
<b>CNN</b>	Cable News Network
<b>CPD</b>	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
<b>CRRF</b>	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados
<b>DCI</b>	Development Cooperation Instrument
<b>DCIM</b>	Departamento libio para Combatir la Migración Irregular
<b>DG ECHO</b>	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE
<b>DTM</b>	Matriz de Seguimiento de Desplazados
<b>DUE</b>	Delegaciones de la Unión Europea
<b>EEAS</b>	Servicio Europeo de Acción Exterior
<b>EUBAM</b>	Misión de la EU para la gestión de Fronteras en Libia
<b>EUCAP</b>	Misión de la UE de Desarrollo de Capacidades
<b>EULPC</b>	Célula de Enlace y Planificación de la UE
<b>EUTF</b>	Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE
<b>FED</b>	Fondo Europeo de Desarrollo
<b>FIIAPP</b>	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
<b>FSDRRK</b>	Mecanismo de apoyo para el retorno y reintegración sostenible y digno en apoyo al proceso de Jartum
<b>GAR-SI SAHEL</b>	Grupos de Acción Rápida – Supervisión et Intervención en el Sahel

<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Desarrollo)
<b>HRVP</b>	Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de seguridad
<b>IcSP</b>	Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz
<b>IEV</b>	Instrumento Europeo de Vecindad
<b>LRRD</b>	Vínculos entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo
<b>MEP</b>	Miembro del Parlamento Europeo
<b>MFP</b>	Marco Financiero Plurianual
<b>MI</b>	Ministerio del Interior
<b>MRRM</b>	Mecanismo de respuesta y recursos para migrantes
<b>NU</b>	Naciones Unidas
<b>OIM</b>	Organización Internacional de las Migraciones
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PAIERA</b>	Plan de Acción de Impacto Económico Rápido en Agadez
<b>PCSD</b>	Política Común de Seguridad y Defensa
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RDPP</b>	Programa Regional de Protección y Desarrollo
<b>RESET</b>	Construcción de Resiliencia en Etiopía
<b>ROCK</b>	Centro Regional de Operaciones en Jartum
<b>ROTAB</b>	Red de Organizaciones para la Transparencia y el Análisis Presupuestario
<b>RVA</b>	Retorno Voluntario Asistido
<b>SINCE</b>	Gestión de la Migración Irregular en el Norte y Centro de Etiopía
<b>SURENI</b>	Retornos sostenibles de Níger
<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNSMIL</b>	Misión de Apoyo de la ONU en Libia
<b>WAPIS</b>	Sistema de Información de la Policía de África Occidental

# PUBLICACIONES PERIÓDICAS DE CONCORD

## AIDWATCH

Desde 2005, el Aidwatch ha dado seguimiento y hecho recomendaciones a la calidad y a la cantidad de la Cooperación para el Desarrollo de los Estados Miembros de la UE y de la Comisión Europea. Con estas publicaciones, queremos que las y los líderes de la UE sean responsables de su compromiso de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta para la ayuda al desarrollo y que utilicen esta ayuda de forma genuina y efectiva. [www.concordeurope.org/aidwatch-reports](http://www.concordeurope.org/aidwatch-reports)

## DELEGACIONES UE (EU DELEGATIONS)

Los informes de las Delegaciones de la UE analizan el diálogo político y los procesos de programación, incluida la participación de las OSC. El objetivo de estas publicaciones es contribuir a mejorar la relación de trabajo entre las delegaciones de la UE y las OSC, recopilar ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas, y hacer recomendaciones a la UE, a los Estados miembros y a las OSC. [www.concordeurope.org/eu-relationships-publications](http://www.concordeurope.org/eu-relationships-publications)

## INFORME SPOTLIGHT Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Desde 2009 y cada dos años, el informe Spotlight mira a la coherencia de políticas de las instituciones de la UE y su impacto en las comunidades vulnerables de países ajenos a Europa. Este informe pretende sensibilizar a los y a las líderes políticos de la UE y a la ciudadanía sobre la necesidad de cambiar algunas políticas domésticas e internacionales para asegurar un mundo más justo y sostenible. Después de la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, CONCORD integró su trabajo sobre coherencia de políticas para el desarrollo en esta Agenda 2030, dando como resultado la producción en 2016 del informe “El desarrollo sostenible está en juego – el tiempo apremia”. [www.concordeurope.org/what-we-do/sustainable-development](http://www.concordeurope.org/what-we-do/sustainable-development)

# NUESTROS MIEMBROS



CONCORD is committed to the Code of Conduct on Messages and Images and respects its principles in all publications.

Copyright: This work is available under a Creative Commons Attribution Non-Commercial 4.0 International license. More info on <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

