

¿DEL DESARROLLO A LA DISUASIÓN?

El gasto en migración en el marco del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional de la Unión Europea

Resumen y recomendaciones

El 14 de junio de 2021 se aprobó el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) de la Unión Europea (UE), con un presupuesto de 79 500 millones de euros. El 10 % de esta cantidad se destina a acciones relacionadas con la migración. El 93 % de los fondos del NDICI deben cumplir los criterios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Oxfam analiza la admisibilidad para la AOD de los proyectos relacionados con la migración financiados por el NDICI en Libia, Túnez y Níger y concluye que buena parte de estos proyectos contienen elementos que pueden limitar dicha admisibilidad y que parecen priorizar los problemas internos de migración de la UE frente a los objetivos de desarrollo. Por otra parte, la falta de documentación suficiente dificulta la supervisión y el control democrático necesarios para garantizar que la programación del NDICI sobre migración cumpla las obligaciones legales de la UE relativas al gasto en desarrollo.

© Oxfam International — Septiembre de 2023

El presente informe ha sido redactado por Zina Weisner y Stephanie Pope con las orientaciones de la consultora de investigación Julia Verheul. Este documento forma parte de una serie de informes elaborados para fundamentar el debate público sobre las políticas de desarrollo y ayuda humanitaria.

Si desea más información sobre las cuestiones que se plantean en el presente informe, puede escribir un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección: advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a derechos de autor, pero el texto puede utilizarse de forma gratuita para desarrollar actividades de incidencia, campaña, educación e investigación, con indicación precisa de la fuente bibliográfica. El titular de los derechos de autor solicita que todos los usos de este tipo le sean comunicados con fines de evaluación de impacto. Para reproducir este material en cualquier otra circunstancia o para reutilizarlo en otras publicaciones, o bien para su traducción o adaptación, debe solicitarse autorización y podría imponerse un canon. Correo electrónico: policyandpractice@oxfam.org.uk

La información contenida en el presente documento es correcta en el momento de su publicación.

Publicado por Oxfam Gran Bretaña para Oxfam Internacional en septiembre de 2023.

DOI: 10.21201/2023.621536

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

RESUMEN

El 14 de junio de 2021 se aprobó el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) de la Unión Europea (UE), con una financiación total de 79 500 millones de euros proveniente de fondos europeos para el desarrollo. Por primera vez, la UE destinó aproximadamente el 10 % de este importe a financiar acciones relacionadas con la migración.

Al mismo tiempo, el Reglamento establece que el 93 % de los fondos del NDICI deben cumplir los criterios de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fijados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹, mientras que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de 2009 establece que "el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza"².

Ante la creciente preocupación por la integridad de la AOD cuando se usa (indebidamente) para hacer frente a los problemas internos de migración de los países donantes, en lugar de destinarla a cumplir objetivos de desarrollo que beneficien al país receptor, la OCDE ha publicado recientemente criterios para evaluar la admisibilidad para la AOD de las actividades relacionadas con la migración. También ha establecido categorías de riesgo para este tipo de actividades en función del perjuicio para la integridad de la AOD:

- los programas de retorno y reintegración;
- combatir la migración irregular, incluida la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos;
- y condicionar la financiación a los resultados del control de la migración.

El presente estudio tiene por objeto contribuir a la valoración de si la programación del NDICI sobre la migración que corresponde a estas categorías cumple las obligaciones legales de la UE relativas al gasto en desarrollo y los criterios de admisibilidad para la AOD. Con ello, se trata de aumentar la transparencia sobre los objetivos y actividades específicos en materia de migración financiados con cargo al Instrumento, con el fin de facilitar el control público y democrático del componente de migración del 10 % del NDICI.

El estudio desarrolla una metodología que tiene por objeto valorar la admisibilidad para la AOD de las acciones relacionadas con la migración financiadas por el NDICI, de acuerdo con los principios rectores y los criterios de evaluación de la OCDE. Se centra en el estudio de los casos de tres países —Níger, Libia y Túnez— a los que la UE considera socios clave para la cooperación en el ámbito de la migración. Debido a que los objetivos del NDICI son muy amplios, **a que los documentos de programación regionales contienen información imprecisa o limitada, a que los contratos de adquisición no se hacen públicos** y a que el Instrumento se encuentra en una fase de ejecución temprana, no es posible determinar de forma concluyente la admisibilidad para la AOD de las acciones relacionadas con la migración financiadas por el Instrumento.

El uso por la Comisión Europea de financiación proveniente de otros instrumentos para sufragar la parte de las acciones relacionadas con la migración que no son admisibles para la AOD, las contribuciones de los Estados miembros a través de las iniciativas del Equipo Europa, así como el uso de mecanismos de financiación condicionados y flexibles para incentivar la cooperación del país receptor a fin de alcanzar los objetivos de la UE en materia de migración, complican todavía más el control y la evaluación del cumplimiento del objetivo de que el 93 % del NDICI sea AOD y de la admisibilidad de las acciones relacionadas con la migración para la AOD. Todo ello apunta a que la UE da prioridad a sus preocupaciones internas sobre la gestión migratoria frente a los objetivos de desarrollo.

El estudio de los tres países arroja luz sobre la trayectoria que sigue la UE actualmente en lo que respecta al gasto de desarrollo destinado a la migración. **Más de una tercera parte de las actividades relacionadas con la migración analizadas contienen objetivos y actividades que podrían limitar la admisibilidad para la AOD, según los criterios de la OCDE.**

Por otra parte, la UE da prioridad actualmente a las acciones relacionadas con la migración que la OCDE considera de especial riesgo para la integridad de la AOD, como la gestión de la migración y las fronteras, así como el retorno, frente a la migración laboral o las vías regulares. Varias acciones financiadas, como el desarrollo de capacidades de los guardias de fronteras, la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico de migrantes, parecen incompatibles con el requisito de que la finalidad principal de la AOD sea el fomento del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Las acciones de retorno y reintegración parecen no ser conformes con el requisito de que las acciones de la AOD deben alinearse con las prioridades de los países socios y no condicionarse a su cooperación en el ámbito del retorno. Las acciones de protección financiadas por el NDICI ponen de manifiesto una notable incoherencia entre las políticas de migración y desarrollo de la UE, como en el caso de Libia, donde los fondos de la UE ajenos a la AOD facilitan la intercepción de migrantes que son devueltos a condiciones inhumanas, y, por otro lado, los fondos de la UE para el desarrollo se destinan a mejorar estas condiciones o a evacuar a las personas que las sufren.

Las conclusiones indican que el componente de migración del 10 % del NDICI es una oportunidad perdida para aprovechar las ventajas de la migración para el desarrollo, ya que se ha convertido en una herramienta para hacer pasar el control de la migración en la UE por ayuda al desarrollo, si la UE continúa su trayectoria actual. Con la puesta en marcha de la evaluación intermedia del NDICI en mayo de 2023, este es un momento crucial para que la UE refuerce la supervisión y el control de la programación del NDICI sobre migración a través de una labor eficaz de seguimiento, evaluación y transparencia para el control público y democrático, al objeto de velar por que la financiación de la UE al desarrollo se destine a su fin propio: la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.

Más de una tercera parte de las actividades relacionadas con la migración analizadas contienen objetivos y actividades que podrían limitar la admisibilidad para la AOD, según los criterios de la OCDE.

Las conclusiones indican que el componente de migración del 10 % del NDICI es una oportunidad perdida para aprovechar las ventajas de la migración para el desarrollo.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN EUROPEA

Seguimiento, evaluación intermedia y otras evaluaciones

- Como en el caso de la base de datos existente para los proyectos financiados con cargo al Fondo Fiduciario de Emergencia para África, la Comisión debería crear una **base de datos pública** de todos los proyectos del NDICI gestionados por las Direcciones Generales y los servicios de la Comisión. Dicha base de datos debería especificar qué presupuestos de los proyectos (o partes de ellos) están destinados al cumplimiento de los requisitos de la AOD y qué acciones se considera que se inscriben en el componente de financiación del 7 % que no es AOD. También debería incluir los proyectos anteriormente financiados con cargo al Fondo Fiduciario de Emergencia para África que van a continuar con el NDICI y las iniciativas del Equipo Europa que utilizan financiación de este Instrumento.
- La Comisión tiene la obligación de **informar periódicamente** al Parlamento y al Consejo sobre las acciones financiadas por el NDICI y de mantener intercambios de información periódicos con la sociedad civil. La información publicada debería reforzar la rendición de cuentas y potenciar las posibilidades de control público, en lugar de limitarse a incrementar la comunicación (externa) acerca de las actividades. Por tanto, las instituciones de la UE, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los medios de comunicación y el sector académico deberían tener un **acceso público y adecuado a información pertinente** como documentos de programación, evaluaciones de país y proyectos sujetos al mecanismo de respuesta rápida del NDICI, así como el enfoque incitador flexible³.
- La Comisión debería proporcionar al Parlamento **el mismo nivel y detalle de información** con respecto al gasto del NDICI en migración que se proporciona al Consejo. Todos los documentos facilitados al grupo de coordinación deberían facilitarse a las comisiones del Parlamento que supervisan la ejecución del NDICI. En lo que respecta a los diálogos geopolíticos⁴, el Parlamento debería recibir documentos preparatorios pertinentes con tiempo suficiente y con el detalle adecuado para realizar un control eficaz. La Comisión debería hacer un seguimiento de estos intercambios, señalando en qué medida se han tenido en cuenta las recomendaciones del Parlamento.
- En línea con el Reglamento del NDICI, la Comisión debería llevar a cabo **evaluaciones ex ante adecuadas de esas acciones** a fin de determinar sus posibles implicaciones y riesgos en relación con los derechos humanos, por ejemplo, en forma de evaluaciones de impacto de las acciones y medidas importantes que se espera que tengan un efecto significativo sobre estos derechos. Ante la agudización de los riesgos para los derechos de las personas migrantes y refugiadas, la Comisión debería realizar dichas evaluaciones de impacto y **desarrollar los correspondientes marcos de gestión de riesgos para las acciones relacionadas con la migración**.

- En línea con la prohibición de que la financiación del NDICI se destine a apoyar acciones que puedan dar lugar a violaciones de los derechos humanos en los países socios⁵, la Comisión debería utilizar esta evaluación de riesgos con el fin de desarrollar un **marco de medidas de mitigación y suspensión de las ayudas** en los casos en que se produzcan ese tipo de violaciones de forma persistente.
- La **evaluación intermedia** de la Comisión debería prestar especial atención a las directrices de la OCDE sobre las actividades relacionadas con la migración y los criterios de admisibilidad para la AOD.
- El **informe anual**⁶ de la Comisión debería incluir un desglose detallado del gasto relacionado con la migración, que incluya acciones específicas, equipamiento entregado y resultados esperados que potencien el desarrollo. Esta visión global debería incluir las iniciativas del Equipo Europa que utilicen financiación del NDICI. Los contratos de adquisición pertinentes para verificar la información facilitada deberían publicarse o bien, en el caso de que contengan información sensible, ponerse en conocimiento del Parlamento y el Consejo con carácter confidencial.
- Las evaluaciones de impacto, los marcos de gestión de riesgos y las medidas de mitigación deben ser de acceso público y centrarse en la perspectiva de **género** (en particular datos desagregados por género en las fuentes utilizadas), así como en el impacto sobre los grupos vulnerables y las necesidades específicas de las mujeres, de las personas no binarias y de las personas LGBTQIA+.

Futura programación y ejecución del componente de migración del 10 % del NDICI

- La Comisión debería velar de forma proactiva por que la financiación del NDICI correspondiente al componente de migración **cumpla los principios jurídicos de la UE y los criterios pertinentes de la OCDE**, sobre todo que el fomento del desarrollo económico y el bienestar de un país en desarrollo sea el principal objetivo de la ayuda de la UE al desarrollo, como queda consagrado en el artículo 208 del TFUE y en las directrices de la OCDE.
- La Comisión debe instar a las delegaciones de la UE a **trabajar en estrecha colaboración con los Gobiernos y las OSC nacionales pertinentes de los países socios para desarrollar la programación**, así como prestarles apoyo para este fin, y en particular las acciones relacionadas con la migración que vayan a financiarse con cargo al NDICI, con el fin de asegurar que los países las asuman como propias y que se prioricen los intereses de los países socios.
- La Comisión debería participar de forma proactiva en conversaciones sobre cómo se están desarrollando los programas en los países socios, especialmente en consultas con Administraciones locales, ONG, agencias para el desarrollo y otras partes interesadas, como donantes y participantes en programas, en relación con **la forma de medir los resultados de los proyectos de desarrollo en el contexto de la movilidad humana**. En particular, se debe examinar y reevaluar la práctica de medir los resultados de un programa atendiendo al número de personas "interceptadas" a lo largo de las rutas migratorias. Los proyectos y las

mediciones deben tener flexibilidad suficiente para adaptarse a circunstancias variables en entornos volátiles.

- Las actividades sobre migración financiadas por AOD que no sean admisibles conforme a las directrices de la OCDE deben quedar en suspenso o adaptarse junto con el país socio para garantizar que sean admisibles en el futuro. La Comisión debería **establecer un calendario para la evaluación de estos proyectos**, con especial atención a las **actividades de intercepción y retorno de migrantes**, ya que las acciones dirigidas principalmente a limitar la migración están excluidas de la AOD. Debería priorizarse el examen del proyecto del NDICI "Apoyo de la UE a las instituciones de gestión de fronteras de Libia y Túnez", que indirectamente incluye la cooperación con los guardacostas libios y tunecinos.
- A fin de proporcionar mayor claridad al Parlamento y al Consejo, la Comisión debería **publicar un manual para actividades relacionadas con la migración** en el marco del Reglamento del NDICI. Este manual debería contener orientaciones de ejecución e incluir definiciones de trabajo de términos tales como "gestión de la migración", "gestión de las fronteras", "actividades de desarrollo" y "seguridad para las actividades de desarrollo" (siguiendo, por ejemplo, el enfoque del Manual de Retorno la UE)⁷.
- A fin de preservar la integridad de la AOD y evitar que se cambie el destino de la ayuda para satisfacer los intereses inmediatos de los donantes en relación con la migración, el **enfoque incitador flexible**⁸ solo debería utilizarse para actividades de protección en circunstancias imprevistas o para aumentar los presupuestos de los programas que se determine que se corresponden plenamente con los principios de la OCDE y los criterios de admisibilidad de la AOD.

RECOMENDACIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

- El Parlamento debería solicitar a la Comisión **un calendario que presente claramente todas las evaluaciones y los informes de seguimiento** y en el que se indiquen en qué momentos deberá intervenir el Parlamento. A fin de ejercer su labor de control debidamente, el Parlamento también debería establecer qué comisiones (DEVE, AFET, LIBE, CONT) participan en qué consultas, actividades de seguimiento y acciones complementarias en proyectos sujetos al componente de migración del 10 %.
- Según el Reglamento del NDICI, la Comisión está obligada a evaluar el impacto, los resultados y la eficacia de sus acciones en cada área de intervención a través de **evaluaciones externas independientes** cuando lo soliciten el Parlamento o el Consejo⁹. En lo que respecta a la migración, las evaluaciones deberían basarse en las obligaciones legales de la UE, en las directrices del Grupo TWG de la OCDE y en los criterios de admisibilidad para la AOD. El Parlamento debería solicitar una evaluación externa de esta índole sobre el componente de migración del NDICI.
- De acuerdo con el Reglamento interno del Parlamento, CONT es responsable de **controlar la ejecución del presupuesto** de la Unión y del Fondo Europeo de Desarrollo (actualmente integrado en el NDICI). A fin de

mejorar el control del gasto en el marco del NDICI, CONT debería solicitar informes y datos al Tribunal de Cuentas sobre la admisibilidad para la AOD de los proyectos de migración financiados por el Instrumento.

- El Parlamento debería solicitar que el **grupo de coordinación del componente de migración**, que está presidido por la Comisión e incluye dos personas de contacto del Ministerio de Interior y del Ministerio de Asuntos Exteriores de cada Estado miembro, incorpore también a representantes del Parlamento.
- De acuerdo con el Reglamento del NDICI, la Comisión debería informar periódicamente al Parlamento y al Consejo y, a iniciativa de cualquiera de esas tres instituciones, **intercambiar impresiones** con ellas, en particular sobre el enfoque basado en incentivos¹⁰. El Parlamento debería invitar a la Comisión a mantener dicho intercambio de impresiones en respuesta a la evaluación intermedia y solicitar información al CAD de la OCDE sobre la admisibilidad de determinados proyectos de migración financiados por el NDICI.

RECOMENDACIONES AL CAD DE LA OCDE Y ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO

- El próximo año se llevará a cabo una **evaluación de la admisibilidad para la AOD de los proyectos comunicados por los donantes conforme al nuevo código de migración** a través de las revisiones por homólogos (*peer reviews*) del CAD de la cooperación europea al desarrollo. En dicha evaluación debería prestarse especial atención a los proyectos dedicados a desarrollar las capacidades de los servicios de inmigración y la gestión de fronteras, a la lucha contra el tráfico y la trata, y a los programas de retorno y reintegración. Si la entrega de fondos para una actividad está condicionada a la obtención de resultados concretos en el ámbito de la migración (por ejemplo, la prestación de ayuda a cambio de acuerdos de readmisión), la Dirección de Cooperación al Desarrollo de la OCDE debería solicitar una descripción detallada de dichas condiciones y solicitar a los donantes evaluaciones de admisibilidad de tales actividades conforme a la AOD. Los resultados de la evaluación deberían publicarse y ponerse a disposición de las comisiones pertinentes del Parlamento, así como de la sociedad civil.
- De acuerdo con esta evaluación, el CAD de la OCDE debería publicar **orientaciones adicionales sobre la admisibilidad de las acciones conforme al código 15190 del CAD** ("facilitación de una migración y movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables") con el fin de garantizar que no se utilice indebidamente para hacer pasar proyectos de control de la migración por AOD.
- El CAD de la OCDE debería **crear un registro de casos de actividades relacionadas con la migración** —similar al Registro de casos de la AOD sobre actividades relativas a los conflictos, la paz y la seguridad¹¹— con el fin de aclarar términos y parámetros clave, en el que se proporcione información adicional sobre el tipo de actividades que son o no son admisibles para la AOD.

NOTAS

- ¹ El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE define la AOD como ayuda gubernamental que promueve y tiene como objetivo específico el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. El CAD adoptó la AOD como baremo de la ayuda exterior en 1969 y sigue siendo la principal fuente de financiación de la ayuda al desarrollo. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). Official Development Assistance: What is ODA? [La ayuda oficial al desarrollo: ¿qué es la AOD?] Última consulta el 6 de junio de 2023. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>
- 2 Diario Oficial de la Unión Europea (9 de mayo de 2008). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 208. Última consulta el 6 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E208:ES:HTML>
- 3 Véase la explicación de la sección 1.1.
- 4 Véase la sección 6 del Diario Oficial de la Unión Europea. (2021). Declaración de la Comisión Europea sobre un diálogo geopolítico, *op. cit.*
- 5 Véase el artículo 29 del Reglamento del NDICI.
- 6 Según el artículo 41, apartado 4, del Reglamento del NDICI, la Comisión debería examinar los progresos realizados en la ejecución del Instrumento y, a partir de 2022, presentar un informe anual al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, sobre los progresos realizados en la consecución de los objetivos del Instrumento. Esto incluye informar sobre las actividades en curso, los resultados obtenidos y la eficacia del Reglamento.
- 7 Véase Unión Europea. (2015). *Return Handbook: Annexes* [Manual de Retorno: anexos]. Última consulta el 6 de junio de 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esqrs_it_an1.pdf
- 8 Véase la explicación de la sección 1.1.
- 9 Véase el artículo 42 del Reglamento del NDICI.
- 10 Véase el artículo 8, apartado 12, del Reglamento del NDICI.
- 11 Véase CAD OCDE. (2017). *ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities* [Registro de casos de la AOD sobre actividades relativas a los conflictos, la paz y la seguridad]. OCDE. Última consulta el 6 de junio de 2023. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2017\)22/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2017)22/FINAL/en/pdf)

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional integrada por 21 organizaciones, que colabora con sus socios y aliados para llegar a millones de personas de todo el mundo. Conjuntamente, combatimos las desigualdades para poner fin a la pobreza y la injusticia, ahora y a largo plazo, con miras a un futuro igualitario. Si desea información adicional puede escribir a cualquiera de estas agencias o visitar nuestra web www.oxfam.org

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam Gran Bretaña (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)