



Bruselas, 27.11.2013
COM(2013) 852 final

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE AL INFORME ESPECIAL DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

**«AYUDA FINANCIERA DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA AUTORIDAD
PALESTINA»**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«AYUDA FINANCIERA DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA AUTORIDAD PALESTINA»

RESUMEN

III. A finales de 2011, la Comisión puso en marcha un proyecto para evaluar necesidades y determinar posibles proyectos en el ámbito de la reforma de la función pública (RFP) de Palestina (esta designación debe entenderse sin perjuicio de las posturas sobre el reconocimiento de Palestina como Estado). Sobre esta base, a partir del segundo semestre de 2013 se concederá una ayuda global a la Autoridad Palestina (AP) para la RFP financiada por la UE. EUREP se encargará de mantener una estrecha relación entre la acción y el programa RFP, facilitando a la vez una mayor influencia en el diálogo político.

Cabe señalar que la Comisión y el SEAE han procurado activamente garantizar la cooperación de Israel. Se han celebrado numerosas reuniones con el Ministerio de Defensa israelí (COGAT) y con varios funcionarios del Gobierno de Israel en varios contextos y foros. Cuando ha resultado necesario, también ha intervenido la Delegación de la UE en Tel Aviv. La eficacia de estas gestiones se podría mejorar mediante un planteamiento más coherente y sólido al respecto por parte de los Estados miembros.

IV. En 2011 se tuvo en cuenta la necesidad de una mayor competencia, lo que se ha traducido en la puesta en marcha de un proceso de licitación internacional para contratar servicios de auditoría *ex ante* y *ex post* relacionados con la aplicación de todos los programas de ayuda financiera directa (AFD) PEGASE. El anuncio de las previsiones se realizó en agosto de 2012 y la firma de los contratos está prevista para finales de 2013.

Sobre la RFP, véase el punto III anterior (resumen).

No se debe subestimar el efecto multiplicador del diálogo político a nivel de la AP a través de una AFD sustancial.

V. Hay que recordar que, durante varios meses de 2012, Israel no transfirió a la AP los ingresos aduaneros, lo que constituyó un factor clave en los retrasos en el pago de los salarios de la AP. Sin embargo, desde principios de 2013, los empleados de Wafa, del servicio público de radiodifusión y del Ministerio de Asuntos Religiosos han sido retirados de la lista de posibles beneficiarios, con lo que la cifra ha vuelto a ser de unos 75 000 empleados (frente a 84 000).

VI. Los problemas relativos a los funcionarios que no pueden trabajar en Gaza (por ejemplo, huelga de apoyo a la AP, su duración, alcance y efectos o las reacciones de Hamas) son asuntos complicados en las circunstancias actuales de la Franja de Gaza, donde una comprobación objetiva resulta difícil. La AFD es un programa dirigido por la AP. La Comisión y el SEAE mantienen su decisión de prestar apoyo político a la AP (piedra angular del futuro Estado palestino), que decidió seguir pagando a los trabajadores admisibles, tanto en Cisjordania como en la Franja de Gaza, con independencia de su situación laboral, la cual resulta, en cualquier caso, muy difícil de precisar. Algunos funcionarios no trabajan en Gaza por el mero hecho de que les tienen cerrado el paso las autoridades *de facto*. Otros, aunque realmente trabajen, dirían oficialmente que no lo hacen debido a motivos políticos.

Se estima que cualquier decisión de interrumpir la contribución a los sueldos en Gaza sería muy delicada desde el punto de vista político.

La Comisión y el SEAE consideran que han abordado suficientemente este problema. Este asunto se ha tratado con la Autoridad Palestina en varias ocasiones al más alto nivel político y seguirá siendo objeto de futuros debates.

VII. En cuanto al compromiso con el Gobierno de Israel, véase el punto III anterior (resumen).

OBSERVACIONES

27. Los planes de acción de la UE fijan objetivos prioritarios acordados conjuntamente por la UE y la AP y no incluyen un marco financiero indicativo. El Consejo aprobó el nuevo Plan de Acción (PA) UE-AP en marzo de 2013. Este nuevo PA se ajusta mejor a las necesidades de ayuda al desarrollo (y viceversa) que su predecesor, que se adoptó antes del establecimiento de PEGASE.

28. A partir de 2014, la UE va a acometer un ciclo de programación de dos años para el elemento de desarrollo de su ayuda financiera. Palestina es uno de los puntos más sensibles del presupuesto global de la ayuda financiera exterior y, en los últimos años, la autoridad presupuestaria ha revisado con frecuencia al alza la propuesta inicial de la Comisión con frecuencia. Los importes anuales disponibles para Palestina solo se conocen con algo de certeza en una fase muy tardía del procedimiento presupuestario. La inestabilidad de la situación política también exige que la Comisión y el SEAE se mantengan vigilantes y sean capaces de reevaluar la situación cuando proceda.

Muy pocos Estados miembros han programado la ayuda a Palestina de forma plurianual, precisamente por las mismas razones.

La estrategia de desarrollo de la UE a nivel local se ha revisado recientemente en cooperación con los Estados miembros y los representantes locales.

29. La Comisión y el SEAE consideran que la presentación de medidas a los Estados miembros mediante procedimientos escritos no hace más difícil llevar a cabo un examen detallado del mecanismo. En varias ocasiones, los programas de Palestina (en especial, PEGASE) se han presentado al Comité IEVA como punto informativo del orden del día. En general, los Estados miembros han expresado su satisfacción con los procedimientos utilizados y no han tenido empacho en solicitar aclaraciones complementarias cuando lo han considerado necesario.

La Comisión y el SEAE consideran que el establecimiento del programa PSRG (*Private Sector Reconstruction in Gaza*), que se ejecutó después de la operación «Plomo fundido», y el uso de SEPS y los pagos atrasados demuestran la capacidad del programa para adaptarse a los cambios del entorno operativo.

No obstante, la Comisión y el SEAE saben que esta situación es insostenible a largo plazo y que es hora de hacer ajustes ahora, cuando la situación en Gaza lleva siete años sin resolverse. De hecho, esta cuestión se ha tratado con la AP en varias ocasiones en el pasado.

Ya se han iniciado las conversaciones con la AP para encontrar una solución que tenga en cuenta las preocupaciones planteadas por el Tribunal, al mismo tiempo que se permite a la AP seguir apoyando a sus empleados en Gaza.

La Comisión y el SEAE mantienen su punto de vista político de que la AP debe continuar ayudando a sus trabajadores en Gaza como elemento clave para mantener la unidad de un futuro Estado palestino y de que se debe permitir a la AP seguir presente en Gaza. Conviene tener debidamente en cuenta el hecho de que la Comisión y el SEAE tomaron y ejecutaron

esta decisión por consideraciones políticas, y que la mayoría de los trabajadores que no trabajan en Gaza no lo hacen porque se les impide en la práctica.

30. Hay que tener en cuenta que, salvo el Reino Unido, que solo contribuyó al PEGASE en 2008, ningún otro donante de AFD PEGASE ha pasado de este al Fondo Fiduciario del Banco Mundial. Además, PEGASE también ha recibido financiación de terceros países como Japón y Suiza.

La disminución de la financiación puede atribuirse fundamentalmente al empeoramiento de la situación presupuestaria de los Estados miembros, así como a cierto cansancio de los donantes. Algunos Estados miembros y otros donantes prefieren apoyar los proyectos de desarrollo, en vez de conceder ayuda financiera directa, ya que eso les confiere mayor visibilidad.

31. La Comisión reconoce que la situación actual de PEGASE no incluye indicadores de resultados.

El SEAE y la Comisión se guían a este respecto por los indicadores del Plan de Reforma y Desarrollo Palestino y el Plan de Desarrollo Nacional Palestino, en cuyas prioridades se ha basado y sigue basándose PEGASE. También se trata de una medida de condicionalidad.

La Comisión acepta también introducir indicadores de resultados en PEGASE, que tendrán en cuenta la situación específica de la AP y la peculiaridad del programa PEGASE.

El objetivo de proporcionar AFD a través de PEGASE es permitir a la AP cumplir los compromisos contraídos anteriormente con su población en la medida de lo posible. No es realista esperar una gran mejora cualitativa de los mismos en la actual coyuntura de crisis financiera.

Los factores de que depende la consecución de los objetivos son sobre todo exteriores y no dependen de la AP. La AFD PEGASE es un instrumento político cuyo objetivo, en última instancia, es preservar la viabilidad de la solución de dos Estados mediante el mantenimiento de las condiciones de vida básicas de la población palestina. Palestina no es un país independiente, cuyo Gobierno pueda utilizar una amplia gama de recursos en apoyo de objetivos concretos.

La AFD no es un proyecto clásico que pueda evaluarse en términos de GCP, sino que su finalidad es ayudar a la AP a hacer frente a un problema a largo plazo con la esperanza de que la UE contribuya a la solución de dos Estados en el proceso de paz de Oriente Medio al mantener operativa a esa Autoridad.

32. De acuerdo con el plan de dos años para la creación de un Estado, previsto por la AP en 2009, para la disminución de la dependencia de la ayuda externa, el SEAE y antes la DG RELEX intentaron reducir en cada programación el porcentaje de AFD, pero no ha resultado posible hacerlo drásticamente debido al peligro que entrañaría para la supervivencia de la AP. Estas cuestiones también se han planteado en las reuniones del Comité de Enlace *Ad Hoc* (CEAH).

En las circunstancias actuales y habida cuenta de la situación política, la posibilidad de reducir la financiación no se ajusta a la actual política de la UE.

34. Los beneficiarios son conocidos y están sujetos a verificaciones *a priori* y *a posteriori*. Los fondos se abonan previa solicitud de la AP y presentación de los justificantes necesarios.

Estos fondos se limitan, básicamente, a transitar por la subcuenta de la Tesorería General, que aplica un sistema de «doble clave» para la autorización de los pagos, esto es, tanto la UE como la AP han de autorizarlos. Por lo tanto, el riesgo de corrupción es mínimo. En lo que

respecta al riesgo de destrucción de las infraestructuras financiadas por la UE en el marco del programa del sector privado de Gaza, este riesgo se conoce y, aunque la Comisión intenta reducirlo mediante un diálogo periódico con el Ministerio de Defensa israelí (COGAT), hay que aceptarlo.

35. La Comisión y el SEAE están dispuestos a examinar críticamente la rentabilidad de los controles y ponderarlos con respecto a los riesgos que entrañan.

36. En 2011 se tuvo en cuenta la necesidad de una mayor competencia, lo que se ha traducido en la puesta en marcha de un proceso de licitación internacional para contratar servicios de auditoría *ex ante* y *ex post* relacionados con la aplicación de todos los programas de ayuda financiera directa (AFD) PEGASE. El anuncio de previsiones se publicó en agosto de 2012 y la firma de los contratos está prevista para finales de 2013.

En virtud del artículo 168, apartado 2, de las normas de aplicación del Reglamento financiero se solicitó y aprobó un procedimiento negociado directo, el cual se justificó debidamente entonces.

37. La adjudicación directa estaba justificada con arreglo a las normas de aplicación del Reglamento financiero.

A raíz de una solicitud específica de EUREP, todos los acuerdos con una organización internacional se han sometido a requisitos adicionales (excepciones a las condiciones generales aplicables a las organizaciones internacionales), especialmente en lo que se refiere a los requisitos de información suplementarios, la auditoría y la transferencia de equipos.

EUREP ha concluido la transición de un acuerdo de contribución a un contrato de servicios de un año con la organización internacional. Todos los equipos sujetos a los acuerdos anteriores se ha transferido a la AP (excepto la base de datos de la AFD). Estos servicios serán objeto de una licitación internacional restringida en 2014.

38. Cabe señalar que se están revisando los procedimientos de verificación y gestión aplicables a los programas de AFD.

Se están tomando medidas para internalizar la base de datos PEGASE y su gestión.

39. Teniendo en cuenta el tamaño del proyecto y la sensibilidad política de la ejecución del programa, EUREP optó entonces deliberadamente por no adjudicar el contrato a una empresa local.

Tras la revisión de los procedimientos de verificación y gestión de PEGASE, se puso en marcha una licitación internacional para la contratación de servicios de auditoría *ex ante* y *ex post* relacionados con la ejecución de todos los programas de AFD de PEGASE.

Aunque la falta de una condicionalidad formal se debe a las excepcionales circunstancias, esto no implica que no exista capacidad de influir en la AP (véase el punto 40).

40. La AFD de PEGASE se concede a la AP sin condicionalidad expresa, lo que constituye una decisión deliberada de la Comisión, el SEAE y los Estados miembros de acuerdo con sus objetivos políticos en el proceso de paz de Oriente Próximo.

No obstante, el SEAE y la Comisión se guían a este respecto por los indicadores del Plan de Reforma y Desarrollo Palestino y del Plan de Desarrollo Nacional Palestino, en cuyas prioridades se ha basado y sigue basándose PEGASE. Se trata de una medida de condicionalidad.

Existe capacidad de influencia gracias a esta contribución fiable y coherente de la UE. EUREP está trabajando ahora en la mejora de esa capacidad mediante el diálogo político, en coordinación con los Estados miembros interesados a través del Grupo Informal PEGASE de la UE, creado recientemente.

41.

a) A finales de 2011, la Comisión puso en marcha un proyecto para evaluar las necesidades y encontrar proyectos viables en el ámbito de la reforma de la función pública (RFP) de Palestina. Sobre esta base, a partir del segundo semestre de 2013 se concederá una ayuda global a la Autoridad Palestina (AP) para la RFP, financiada por la UE. EUREP se encargará de mantener una estrecha relación entre la acción y el programa RFP, facilitando a la vez una mayor influencia en el diálogo político.

42. Cabe señalar que la Comisión y el SEAE han procurado activamente garantizar la cooperación de Israel. Se han celebrado numerosas reuniones con el Ministerio de Defensa israelí. Se celebran varios otros encuentros con Israel en el marco de las relaciones bilaterales UE-Israel y estas cuestiones se han planteado en el Comité de Asociación, el Consejo de Asociación y el diálogo político con Israel. Cuando ha resultado necesario, también ha intervenido la Delegación de la UE en Tel Aviv. La eficacia de estas gestiones se podría mejorar mediante un planteamiento más coherente y sólido al respecto por parte de los Estados miembros. No obstante, el propio Consejo ha pasado de unas conclusiones más amplias a otras mucho más concretas (especialmente en mayo de 2012 y diciembre de 2012).

46. A finales de 2011, la Comisión puso en marcha un proyecto para evaluar las necesidades y encontrar posibles proyectos en el ámbito de la reforma de la función pública (RFP) de Palestina. Sobre esta base, a partir del segundo semestre de 2013 se concederá una ayuda global a la Autoridad Palestina (AP) para la RFP, financiada por la UE. EUREP se encargará de mantener una estrecha relación entre la acción y el programa RFP, facilitando a la vez una mayor influencia en el diálogo político.

47. PEGASE es un instrumento creado para cerciorarse de que se puedan rastrear los fondos hasta el beneficiario final. La financiación se concede únicamente previo acuerdo sobre la lista definitiva de beneficiarios finales aprobada tanto por la UE como por la AP. Este instrumento se ha creado para prevenir cualquier desvío de la financiación de la UE. Por consiguiente, la Comisión y el SEAE creen que los fondos PEGASE no son fungibles desde el punto de vista presupuestario.

En cuanto al argumento de que PEGASE ha permitido a la AP ahorrar algunos de sus recursos y destinarlos a otros usos, la Comisión y el SEAE disienten de esta conclusión, que se no puede demostrar en la práctica. La Comisión y el SEAE consideran que no existen pruebas de que PEGASE haya dado pie a que los fondos se destinen al reclutamiento de fuerzas de seguridad, las cuales reciben apoyo de otras fuentes en cualquier caso.

48. Más allá de las reformas, la sostenibilidad está estrechamente ligada a los avances políticos en la reconciliación y al fin de la ocupación.

Un elemento clave de la creciente dificultad que ha sufrido últimamente la AP para pagar los salarios y las pensiones a su tiempo ha sido la suspensión por Israel de los ingresos aduaneros. La AP no ha dado cuenta de esta reducción repentina de los ingresos. La situación presupuestaria de los Estados miembros y cierta fatiga de los donantes ha influido con seguridad en la capacidad y la disposición de los donantes a la hora de reaccionar ante esta crisis. Al mismo tiempo, la AP esperaba atraer más financiación de los donantes árabes.

51. Cabe señalar que el número de beneficiarios de ayuda en efectivo ha aumentado desde 2010 debido a diversos factores, entre ellos la introducción del Programa de Transferencia de Fondos (PTF) en 2010 (consistente en la fusión de los programas SSNRP y SHC y la certificación de los hogares en la lista de espera) y su despliegue posterior en Gaza en 2011. El objetivo de la AP es la inscripción de 120 000 hogares en el programa, lo que corresponde a la estimación del número de hogares en situación de pobreza extrema en Palestina. En el nivel de asistencia, la base de cálculo del importe de los subsidios financieros para los hogares admisibles es la política de reducir la brecha un 50 %. La brecha es la diferencia entre el nivel de bienestar (consumo) y el umbral de pobreza extrema de los hogares. El componente de efectivo del PTF proporciona ayuda financiera para alcanzar el 50 % de esa distancia, lo que constituye la base del subsidio en efectivo. Los hogares beneficiarios suelen tener acceso a fuentes adicionales de ingresos (remesas) y a ayudas suplementarias o complementarias (es decir, seguro de enfermedad y ayudas en especie) que complementan el componente de efectivo.

52. Los retrasos en los pagos son el resultado de distintos factores que escapan al control del Ministerio de Asuntos Sociales o el Ministerio de Hacienda, a saber: 1) la disponibilidad de efectivo o liquidez en los bancos de Gaza; y 2) la disponibilidad de presupuesto a consecuencia de la crisis financiera recurrente de la AP (incluidas las transferencias por Israel de los ingresos aduaneros).

Debe tenerse en cuenta que i) los pagos de septiembre de 2011 y septiembre de 2012 se tramitaron el 3 de octubre de 2011 y el 6 de octubre de 2012, respectivamente, es decir, con un retraso de tan solo una semana respecto de la fecha objetivo inicial (normalmente la última semana de septiembre);

ii) el primer pago trimestral de 2012 se abonó a finales de abril de 2012, debido a la escasez de fondos, principalmente de ILS israelíes y dólares estadounidenses, en los bancos locales de Gaza, a raíz de las restricciones israelíes en materia de liquidez. Aunque ello no afectó a Cisjordania, la AP decidió por razones políticas no tramitar los pagos en Cisjordania sin tener la seguridad de que se abonarían en Gaza al mismo tiempo o poco después.

53. Véase el punto 31 anterior.

54. Los problemas relativos a los funcionarios que no pueden trabajar en Gaza (por ejemplo, huelga de apoyo a la AP, su duración, alcance y efectos o las reacciones de Hamas) son asuntos complicados en las circunstancias actuales de la Franja de Gaza, donde una comprobación objetiva resulta difícil. El DFS es un programa dirigido por la AP. La Comisión y el SEAE mantienen su decisión de prestar apoyo político a la AP (piedra angular del futuro Estado palestino), que decidió seguir pagando a los trabajadores admisibles, tanto en Cisjordania como en la Franja de Gaza, con independencia de su situación laboral, la cual resulta, en cualquier caso, muy difícil de aclarar. Tal vez merece la pena señalar que, entre los funcionarios que no trabajan en Gaza, las autoridades *de facto* impiden a muchos trabajar en la práctica.

Se estima que cualquier decisión de interrumpir la contribución a los sueldos en Gaza sería muy delicada desde el punto de vista político.

55. Véase el comentario relativo al punto 54.

57. Los beneficiarios son conocidos y están sujetos a verificaciones *a priori* y *a posteriori*. Los fondos se abonan previa solicitud de la AP y presentación de los justificantes necesarios.

Estos fondos se limitan, básicamente, a transitar por la subcuenta de la Tesorería General, que aplica un sistema de «doble clave» para la autorización de los pagos, esto es, tanto la UE como la AP han de autorizarlos.

58. Véase la respuesta a la observación 54.

59. En lo que respecta a la utilización de gasóleo en lugar de gas, cabe señalar que los factores externos decidieron este extremo. Ni Israel ni Egipto permiten la exportación de gas a Gaza, por lo que el uso de gasóleo era la única opción posible.

60. La cuestión del IVA y otros impuestos sobre el suministro de combustible con Israel se extiende mucho más allá de PEGASE y forma parte de un problema general de las relaciones entre la UE e Israel. La Comisión se ha esforzado por conseguir una exención del pago del IVA sobre las entregas de combustible, pero las conversaciones no tuvieron éxito. Era evidente que el problema solo se podía solucionar al más alto nivel político.

La Comisión considera que no se la puede criticar por no poder determinar la manera en que el IVA y los impuestos especiales que paga son utilizados por las autoridades israelíes o palestinas con arreglo al Protocolo de París de los acuerdos de Oslo, que establece las condiciones para las transferencias de determinados ingresos tributarios procedentes de Israel a la AP, en el cual no son partes ni la Comisión ni la UE.

Este fue uno de los factores que llevaron a la Comisión a dejar de financiar la entrega de combustible.

61. La Comisión aconsejó a la AP que estudiara la posibilidad de llevar a cabo una evaluación PEFA antes de 2012.

En noviembre de 2011, el Ministerio de Hacienda de la AP acordó a nivel técnico la idea de llevar a cabo una evaluación PEFA. La Unión Europea tiene previsto financiar parte de la misma. No obstante, la AP decidió posteriormente retrasarla.

Una evaluación PEFA se puso en marcha en marzo de 2013 y el informe correspondiente se envió oficialmente en junio de 2013 al Ministerio de Hacienda, quien lo aceptó ese mismo mes. El informe se publicó el 2 de septiembre de 2013. La UE contribuyó a la evaluación dirigida por el Banco Mundial mediante la financiación de un experto.

Se han realizado evaluaciones de los sistemas de gestión de las cuentas públicas de la AP distintas a la PEFA. El FMI efectuó informes sobre los progresos en la gestión de las cuentas públicas en abril de 2008, abril de 2009, diciembre de 2009, octubre de 2010, enero de 2012 y enero de 2013. Además, los informes de los servicios del FMI a las reuniones del Comité de Enlace *Ad Hoc*, que se celebran dos veces al año, incluyen evaluaciones de las reformas de la gestión de las cuentas públicas de la AP.

62. La Comisión sigue trabajando en este asunto en lo referido a la gestión de las cuentas públicas: una evaluación PEFA dirigida por el Banco Mundial se puso en marcha en marzo de 2013 y el informe se remitió oficialmente al Ministerio de Hacienda en junio de 2013.

Cualquier forma de examen legislativo resulta difícil a falta de una Cámara Legislativa palestina en funciones. El Ministerio la aceptó ese mismo mes y se publicó el 2 de septiembre de 2013.

63.

b) En septiembre de 2012, el informe de control orientado hacia los resultados señaló que el proyecto había sufrido retrasos en su primer semestre de aplicación por diversas razones (extensos estudios de las necesidades de evaluación, reorganización de actividades, bajo

nivel de conocimiento de inglés de los trabajadores en prácticas y falta de traductores). La mayoría de estos problemas se solucionaron en el primer semestre de 2012. En aquel momento, el supervisor consideró buenas la eficiencia y la eficacia generales de la ejecución del proyecto.

66. Las devoluciones se efectuaron de acuerdo con las normas. La principal preocupación era impulsar la economía inyectando en el sector privado los pagos muy atrasados. Los atrasos pendientes han sido objeto de controles de auditoría obligatorios antes de proceder a los pagos.

Cuadro 2 – Devolución del IVA a un hotel de lujo de Gaza

La devolución se efectuó de acuerdo con las normas. Cabe señalar que los atrasos reembolsados a esta empresa se habían acumulado a lo largo de un período de más de siete años, entre diciembre de 2000 y enero de 2008. El hecho de que el hotel apenas haya tenido actividad en octubre de 2012 se debe a la situación de Gaza y al mantenimiento del bloqueo.

67. La ayuda a la central eléctrica de Gaza tenía por objeto hacer frente a una urgencia concreta y no perseguía la sostenibilidad. Cuando la AP propuso otro planteamiento, este elemento de PEGASE dejó de recibir fondos.

68. Un elemento clave de la creciente dificultad que ha sufrido últimamente la AP para pagar los salarios y las pensiones a su tiempo ha sido la suspensión por Israel de los ingresos aduaneros. Además, la situación presupuestaria de los Estados miembros y cierta fatiga de los donantes ha influido con seguridad en la capacidad y la disposición de los donantes a la hora de reaccionar ante esta crisis. Al mismo tiempo, la AP esperaba atraer más financiación de los donantes árabes.

70. Cabe señalar que la Comisión y el SEAE han procurado activamente garantizar la cooperación de Israel. Se han celebrado numerosas reuniones con el Ministerio de Defensa israelí. Cuando ha resultado necesario, también ha intervenido la Delegación de la UE en Tel Aviv. La eficacia de estas gestiones se podría mejorar mediante un planteamiento más coherente y sólido al respecto por parte de los Estados miembros.

b) Se han asignado sumas cuantiosas a la zona C de la dotación de 2012 (siete millones EUR), además de unos 3,5 millones EUR del programa de seguridad alimentaria. PEGASE también aportará fondos a la zona C mediante la ampliación del programa de recuperación del sector privado de Gaza a Cisjordania, haciendo especial hincapié en los agricultores y las comunidades afectadas por el muro de separación, las demoliciones llevadas a cabo por el ejército israelí y la violencia de los colonos.

La cuestión de la zona C es una gran prioridad política y se ha debatido varias veces en el CPS. La Delegación de la UE en Tel Aviv ya efectuó una gestión diplomática en diciembre de 2011. La zona C también es un objetivo prioritario del nuevo Plan de Acción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

74. La sostenibilidad solo puede garantizarse mediante avances políticos en la reconciliación y el final de la ocupación.

Sin embargo, los dos temas de la reforma y las medidas israelíes son importantes y la Comisión y el SEAE están haciendo frente a estas dificultades como sigue:

A finales de 2011, la Comisión puso en marcha un proyecto para evaluar necesidades y determinar posibles proyectos en el ámbito de la reforma de la función pública (RFP) de Palestina. Sobre esta base, a partir del segundo semestre de 2013 se concederá una ayuda global a la Autoridad Palestina (AP) para la RFP financiada por la UE. EUREP se encargará

de mantener una estrecha relación entre la acción y el programa RFP, facilitando a la vez una mayor influencia en el diálogo político.

Cabe señalar que la Comisión y el SEAE han procurado activamente garantizar la cooperación de Israel. Se han celebrado numerosas reuniones con el Ministerio de Defensa israelí. También se celebran numerosas reuniones con Israel, a distintos niveles y en distintos foros, en el marco de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea e Israel y a través de la Delegación en Tel Aviv. La eficacia de estas gestiones se podría mejorar mediante un planteamiento más coherente y sólido al respecto por parte de los Estados miembros.

75. La Comisión aprueba el establecimiento de indicadores de resultados, teniendo en cuenta que numerosos factores que afectan a dichos resultados son exteriores y no dependen de la AP. Palestina no es un país independiente cuyo Gobierno ejerza un control normal sobre una amplia gama de recursos para cumplir determinados objetivos.

La AFD de PEGASE es un instrumento político cuyo objetivo, en última instancia, es preservar la viabilidad de la solución de dos Estados mediante el mantenimiento de las condiciones de vida básicas de la población palestina. La falta de financiación por parte de los donantes a través de PEGASE es más bien consecuencia del cansancio de los donantes o de la coyuntura económica y no de una decisión deliberada de no utilizar PEGASE. Como se ha indicado anteriormente, algunos donantes prefieren financiar los proyectos de desarrollo, en vez de conceder ayudas financieras directas, también porque implican mayor visibilidad.

76. En virtud del artículo 168, apartado 2, de las normas de aplicación del Reglamento financiero se solicitó y aprobó un procedimiento negociado directo, el cual se justificó debidamente entonces.

Cabe señalar que se están revisando los procedimientos de verificación y gestión aplicables a los programas de AFD (véase el punto 38).

En 2011 se tuvo en cuenta la necesidad de una mayor competencia, lo que se ha traducido en la puesta en marcha de un proceso de licitación internacional para contratar servicios de auditoría *ex ante* y *ex post* relacionados con la aplicación de todos los programas de ayuda financiera directa (AFD) PEGASE. El anuncio de las previsiones se realizó en agosto de 2012 y la firma de los contratos está prevista para finales de 2013.

Se pondrá en marcha en 2014 una licitación para adjudicar un contrato de servicios a efectos de la gestión y la aplicación del programa (véase el punto 37).

77. A finales de 2011, la Comisión puso en marcha un proyecto para evaluar necesidades y determinar posibles proyectos en el ámbito de la reforma de la función pública (RFP) de Palestina. Sobre esta base, a partir del segundo semestre de 2013 se concederá una ayuda global a la Autoridad Palestina (AP) para la RFP financiada por la UE. EUREP se encargará de mantener una estrecha relación entre la acción y el programa RFP, facilitando a la vez una mayor influencia en el diálogo político.

78. Los problemas relativos a los funcionarios que no puedan trabajar en Gaza son asuntos complicados en las circunstancias de la Franja de Gaza, en la que una comprobación objetiva resulta difícil. La AFD es un programa dirigido por la AP. La Comisión y el SEAE prestan apoyo político a la AP (piedra angular del futuro Estado palestino), que decidió seguir pagando a los trabajadores admisibles, tanto en Cisjordania como en la Franja de Gaza, con independencia de su situación laboral, la cual resulta, en cualquier caso, muy difícil de aclarar. Tal vez merece la pena señalar que, entre los funcionarios que no trabajan en Gaza, las autoridades *de facto* impiden a muchos trabajar en la práctica.

Se estima que cualquier decisión de interrumpir la contribución a los sueldos en Gaza sería muy delicada desde el punto de vista político.

La cuestión del IVA y otros impuestos sobre el suministro de combustible con Israel se extiende mucho más allá de PEGASE y forma parte de un problema general de las relaciones entre la UE e Israel. La Comisión se esforzó por conseguir una exención del pago del IVA sobre las entregas de combustible, pero las conversaciones no tuvieron éxito.

Es evidente que el problema solo se podía solucionar al nivel político más alto.

La Comisión considera que no se la puede criticar por no poder determinar la manera en que el IVA y los impuestos especiales que paga son utilizados por las autoridades israelíes o palestinas con arreglo al Protocolo de París de los acuerdos de Oslo, que establece las condiciones para las transferencias de determinados ingresos tributarios procedentes de Israel a la AP, en el cual no son partes ni la Comisión ni la UE.

Este fue uno de los factores que llevaron a la Comisión a dejar de financiar la entrega de combustible.

79. Para más datos sobre la evaluación PEFA, véase la respuesta al punto 61.

80. La Comisión y el SEAE acuerdan revisar el mecanismo PEGASE y tener en cuenta las recomendaciones formuladas por el Tribunal.

El SEAE y la Comisión revisan periódicamente el mecanismo PEGASE a tenor de los cambios sobre el terreno (por ejemplo, elemento PSRG tras la operación «Plomo fundido» y, más recientemente, el componente de los hospitales de Jerusalén Oriental).

No obstante, la Comisión disiente completamente de la necesidad de emprender una «gran» revisión de PEGASE.

a) La Comisión y el SEAE están de acuerdo con esta recomendación, que ya se ha aplicado en parte. El nuevo PA de Palestina es el primero de la nueva generación de PA negociados desde la revisión de la PEV, que incluye objetivos prioritarios acordados conjuntamente por la UE y la AP. El texto se ajusta más estrechamente a las necesidades de ayuda al desarrollo (y viceversa) que su predecesor, concluido antes del establecimiento de PEGASE.

b) La Comisión y el SEAE están de acuerdo en parte con esta recomendación.

A partir de 2014, la UE va a acometer un ciclo de programación de dos años para el elemento de desarrollo de su ayuda financiera. No estaba previsto al principio que el programa PEGASE formara parte de esta programación plurianual, pero la Comisión y el SEAE reconsiderarán su postura.

Aunque la Comisión y el SEAE mantienen sus reservas sobre este punto, están dispuestos a adoptar las medidas necesarias para aplicar esta recomendación en la medida de lo posible.

c) La Comisión y el SEAE están de acuerdo con esta recomendación y se introducirán indicadores de rendimiento en los ámbitos mencionados por el Tribunal para PEGASE (véanse nuestras observaciones del punto 31).

82.

a) La Comisión está de acuerdo con esta recomendación. El procedimiento de licitación está en curso. En 2011 se tuvo en cuenta la necesidad de una mayor competencia, lo que se ha traducido en la puesta en marcha de un proceso de licitación internacional para contratar servicios de auditoría *ex ante* y *ex post* relacionados con la aplicación de todos los programas de AFD de PEGASE. El anuncio de las previsiones se realizó en agosto de 2012

y la firma de los contratos está prevista para finales de 2013. Una licitación para un contrato de servicios se pondrá en marcha en 2014 (véase el punto 37).

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación y proseguirá los planes en curso de simplificar el sistema de gestión de la AFD de PEGASE. EUREP ha pasado a ser responsable de la gestión de la base de datos de PEGASE, que se trasladó al edificio de EUREP a principios de octubre de 2013.

83. La Comisión y el SEAE disienten de esta recomendación. Sobre la condicionalidad, véase nuestra respuesta en el punto 40. En cuanto a la reforma de la función pública, la Comisión puso en marcha una evaluación de necesidades en 2011. Se proporcionará ayuda a la AP en 2013 sobre esta base. EUREP se encargará de mantener una estrecha relación entre la acción y el programa RFP, facilitando a la vez una mayor influencia en el diálogo político.

El SEAE y la Comisión también estudian la aplicación del Plan de Reforma y Desarrollo Palestino y del Plan de Desarrollo Nacional Palestino, en cuyas prioridades se ha basado y sigue basándose PEGASE como medida de condicionalidad.

Una evaluación PEFA se puso en marcha en marzo de 2013 y el informe correspondiente se envió oficialmente en junio de 2013 al Ministerio de Hacienda, quien lo aceptó ese mismo mes. El informe se publicó el 2 de septiembre de 2013. La UE contribuyó a la evaluación dirigida por el Banco Mundial mediante la financiación de un experto.

84. La Comisión y el SEAE están de acuerdo con esta recomendación solo en parte.

La Comisión y el SEAE aprueban entablar conversaciones con la Autoridad Palestina en lo relativo a la financiación de los sueldos y las pensiones en la Franja de Gaza a fin de llegar a un acuerdo que tenga en cuenta las preocupaciones del Tribunal.

85. La Comisión está de acuerdo con esta recomendación.