



Bruselas, 24.6.2014  
COM(2014) 372 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2013**

{SWD(2014) 193 final}

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                                          | <b>3</b>  |
| <b>2. ANTECEDENTES .....</b>                                                                                                                          | <b>3</b>  |
| 2.1. Evolución durante los últimos años.....                                                                                                          | 3         |
| 2.2. Reglamento marco relativo a la ayuda macrofinanciera .....                                                                                       | 5         |
| 2.3 Superar el estancamiento en la aprobación de nuevas operaciones de ayuda<br>macrofinanciera .....                                                 | 6         |
| <b>3. OPERACIONES DE AYUDA MACROFINANCIERA EN 2013.....</b>                                                                                           | <b>6</b>  |
| 3.1. Visión general .....                                                                                                                             | 6         |
| 3.2. Operaciones efectuadas en los países beneficiarios en 2013.....                                                                                  | 7         |
| 3.2.1. <i>Bosnia y Herzegovina</i> .....                                                                                                              | 7         |
| 3.2.2. <i>Georgia</i> .....                                                                                                                           | 8         |
| 3.2.3. <i>Jordania</i> .....                                                                                                                          | 8         |
| 3.2.4. <i>República Kirguisa</i> .....                                                                                                                | 9         |
| 3.2.5. <i>Túnez</i> .....                                                                                                                             | 10        |
| 3.2.6. <i>Ucrania</i> .....                                                                                                                           | 10        |
| <b>4. GARANTIZAR UNA UTILIZACIÓN ADECUADA DE LOS FONDOS DE LA<br/>AYUDA MACROFINANCIERA: EVALUACIONES OPERATIVAS Y<br/>EVALUACIONES EX POST .....</b> | <b>11</b> |
| 4.1. Evaluaciones operativas .....                                                                                                                    | 11        |
| 4.2. Evaluaciones ex post .....                                                                                                                       | 12        |
| <b>5. PETICIONES DE AYUDA Y FUTURAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN -<br/>SITUACIÓN PRESUPUESTARIA .....</b>                                                | <b>12</b> |

# **INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

## **sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2013**

### **1. INTRODUCCIÓN**

La ayuda macrofinanciera (AM), que forma parte del marco de ayuda exterior de la UE, es un instrumento diseñado para abordar necesidades excepcionales de financiación exterior de países geográfica, económica y políticamente próximos a la UE. Su objetivo es reforzar la estabilidad macroeconómica y financiera en los países candidatos y candidatos potenciales y en los países vecinos de la UE, fomentando al mismo tiempo la aplicación de reformas estructurales adecuadas. La ayuda macrofinanciera está supeditada a la existencia de un programa de ajuste y reforma acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y es complementaria de dicho programa. Es un instrumento de apoyo a la balanza de pagos, que adopta la forma de préstamos, para los cuales la Comisión toma prestados los fondos necesarios en el mercado de capitales y los presta a su vez al país beneficiario, o, en circunstancias específicas, de subvenciones financiadas por el presupuesto de la UE.

El año 2013 se caracterizó por el desbloqueo de los expedientes legislativos pendientes relativos a la ayuda macrofinanciera. Esto se produjo después de más de dos años de desacuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el procedimiento que debe seguirse para la adopción del Memorando de Entendimiento, que establece las medidas de política económica que debe tomar el país beneficiario de la ayuda macrofinanciera, y permitió la adopción por los colegisladores de tres decisiones legislativas sobre ayuda macrofinanciera. Las destinadas a Georgia y la República Kirguisa habían sido propuestas por la Comisión en 2011, y la destinada a Jordania en 2013. La propuesta de la Comisión de 2013 relativa a Túnez se espera que sea aprobada en 2014.

A la vista de la evolución política a principios de 2014 y de la extrema vulnerabilidad de la economía ucraniana y la situación de su balanza de pagos, la Comisión preparó una nueva operación de ayuda macrofinanciera a Ucrania por un importe máximo de 1 000 millones EUR en préstamos. El 14 de abril de 2014, el Consejo adoptó la decisión correspondiente en un procedimiento acelerado, con arreglo al artículo 213 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El presente informe se elabora de conformidad con las diversas decisiones del Consejo y decisiones conjuntas del Consejo y del Parlamento Europeo relativas a las operaciones de ayuda macrofinanciera, y es continuación de los informes presentados en los años anteriores. El informe viene acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que proporciona información más detallada y un análisis del contexto macroeconómico y de la aplicación de cada operación de ayuda macrofinanciera.

### **2. ANTECEDENTES**

#### **2.1. Evolución durante los últimos años**

La crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, que afectó profundamente a las

economías emergentes de los países vecinos de la Unión Europea, dio lugar a un aumento de las solicitudes de ayuda financiera de la UE, especialmente en forma de ayuda macrofinanciera. El Consejo de Ministros de la UE aprobó cuatro de estos programas a final de 2009 en favor de Bosnia y Herzegovina, Serbia, Armenia y Georgia, y la ayuda macrofinanciera aprobada anteriormente en favor de Kosovo<sup>1</sup> fue prorrogada por un año en 2009. En 2010, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los legisladores de la UE —el Consejo y el Parlamento— decidieron dos nuevos programas, en favor de Ucrania y la República de Moldavia. Las operaciones en favor de Georgia y de Kosovo finalizaron en 2010. En 2011, 2012 y 2013, la Comisión finalizó la aplicación de los programas en favor de Serbia, Armenia, Moldavia y Bosnia y Herzegovina.

En 2010 y a principios de 2011, mejoró significativamente la situación económica general y disminuyeron un tanto las presiones ejercidas sobre las balanzas de pagos de los países que pueden optar a la ayuda macrofinanciera.

A partir del segundo semestre de 2011, las condiciones de financiación en los mercados de capital mundiales experimentaron un significativo deterioro, que reflejaba en parte los efectos de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro. Por otra parte, la Primavera Árabe y las perturbaciones políticas y económicas resultantes en los países socios árabes del Mediterráneo<sup>2</sup> aumentaron la presión sobre los presupuestos y las balanzas de pagos de estos países. Esta evolución condujo a una mayor demanda de ayuda macrofinanciera en 2012 y 2013, habiendo solicitado apoyo las autoridades de Egipto, Jordania y Túnez. En diciembre de 2013, los legisladores adoptaron una Decisión por la que se concedía una ayuda macrofinanciera a Jordania. En el mismo mes, la Comisión presentó una propuesta de Decisión relativa a la concesión de una ayuda macrofinanciera a Túnez, cuya adopción por los legisladores está prevista en el primer semestre de 2014. Los servicios de la Comisión elaboraron una propuesta de operación de ayuda macrofinanciera en favor de Egipto, pero la misma ha quedado en suspenso a la espera de la aprobación por Egipto y el FMI de un programa de desembolso del FMI, y en vista de la evolución de la situación en el segundo semestre de 2013.

Más recientemente, se espera que el deterioro de los resultados económicos de algunos países vecinos del Este, junto con el significativo deterioro de la situación política en algunos de ellos, lleve a nuevas operaciones de ayuda macrofinanciera. A la luz de los acontecimientos de comienzos de 2014 y el nuevo deterioro de la balanza de pagos de Ucrania, el Consejo aprobó una nueva operación de ayuda macrofinanciera en favor de este país en abril de 2014 en el marco del procedimiento de urgencia (artículo 213 del TFUE). El nuevo programa consiste en un préstamo de un máximo de 1 000 millones EUR, cuyo desembolso está previsto en 2014.

---

<sup>1</sup> Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre el Estatuto de Kosovo, y de acuerdo con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

<sup>2</sup> Para más información sobre la evolución económica reciente en los países vecinos del Sur, véase también «The EU's neighbouring economies: coping with new challenges», Occasional Papers n° 160, agosto de 2013, DG ECFIN, Comisión Europea. ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/index_en.htm)).

## **2.2. Reglamento marco relativo a la ayuda macrofinanciera**

Ya en 2003, el Parlamento Europeo observó que una de las principales deficiencias de la ayuda macrofinanciera era que el proceso de adopción de decisiones era demasiado lento: las decisiones para cada operación eran tomadas caso por caso por el Consejo, tras consultar al Parlamento. Asimismo, el Parlamento subrayó la necesidad de dotar globalmente de una base jurídica transparente al instrumento de ayuda macrofinanciera. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, las decisiones legislativas relativas a las operaciones de ayuda macrofinanciera han sido tomadas por el Parlamento y el Consejo aplicando el procedimiento legislativo ordinario (codecisión), lo que se ha traducido en un proceso de decisión incluso más largo. Sin embargo, como ha puesto de relieve la crisis financiera y la crisis de la deuda soberana, para poder abordar eficazmente situaciones macroeconómicas y financieras de emergencia se requiere disponer de un instrumento de lucha contra las crisis que pueda ponerse en marcha rápidamente y de forma eficiente.

En respuesta a la necesidad de racionalizar el instrumento de ayuda macrofinanciera, la Comisión presentó el 4 de julio de 2011 una propuesta de reglamento marco relativo al establecimiento de disposiciones generales para la ayuda macrofinanciera a terceros países<sup>3</sup>. Los principales objetivos de esta propuesta eran los siguientes: i) aumentar la eficacia de la ayuda macrofinanciera con un proceso de decisión más rápido y eficiente; ii) armonizar el proceso de adopción de decisiones con el de otros instrumentos financieros, principalmente en materia de relaciones exteriores; y iii) formalizar, clarificar y simplificar las normas que rigen la ayuda macrofinanciera

La propuesta de la Comisión fue objeto de un dilatado procedimiento legislativo, durante el cual los dos colegisladores expresaron, en particular, su desacuerdo sobre el procedimiento que debe seguirse para la adopción del Memorando de Entendimiento. Lo que es más importante, el Consejo insistió en la necesidad de mantener el sistema existente, en el que cada operación de ayuda macrofinanciera con un país en crisis requiere la adopción de una decisión legislativa separada. El Parlamento Europeo, aunque no compartía los puntos de vista del Consejo en un primer momento, posteriormente declaró estar dispuesto a celebrar un acuerdo con el Consejo en este sentido. El Parlamento Europeo y el Consejo se proponían, por lo tanto, adoptar la propuesta de la Comisión, pero sin atribuir a la Comisión competencias de ejecución para decidir la puesta a disposición de una ayuda macrofinanciera a un tercer país. En opinión de la Comisión, ello implicaba una modificación de la naturaleza de su propuesta y, en caso de aprobarse, que el Reglamento marco sobre la ayuda macrofinanciera constituiría una grave ruptura del equilibrio interinstitucional, en particular al afectar al derecho de iniciativa legislativa de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión, decidió retirar su propuesta el 8 de mayo de 2013. Como consecuencia de ello, las decisiones legislativas sobre cada una de las operaciones de ayuda macrofinanciera aún deben ser aprobadas por el Parlamento y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> COM (2011) 396 final de 4.7.2011.

<sup>4</sup> En el contexto de la aprobación de la Decisión 778/2013/UE por la que se concede una ayuda macrofinanciera adicional a Georgia, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron una declaración conjunta que refleja los compromisos entre los dos colegisladores durante las negociaciones sobre el

Tras la retirada por parte de la Comisión de su propuesta, el Consejo, de conformidad con el artículo 263 del TFUE, interpuso un recurso de anulación contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia<sup>5</sup>. El asunto todavía está siendo examinado por el Tribunal.

Experiencias recientes, y, en particular, la necesidad de poner en marcha rápidamente una nueva operación de ayuda macrofinanciera en favor de Ucrania, han puesto nuevamente de manifiesto la necesidad de garantizar que la ayuda macrofinanciera, como instrumento de emergencia, pueda movilizarse rápidamente para hacer frente a situaciones de crisis. Así pues, la Comisión continuará reflexionando sobre la manera de mejorar la eficacia y la eficiencia de los procesos de toma de decisiones.

### **2.3 Superar el estancamiento en la aprobación de nuevas operaciones de ayuda macrofinanciera**

Desde la entrada en vigor del nuevo «Reglamento de Comitología»<sup>6</sup>, el 1 de marzo de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo discreparon sobre algunas cuestiones de procedimiento relativas a las propuestas de concesión de ayuda macrofinanciera a Georgia y a la República Kirguisa presentadas por la Comisión. Aunque existía un acuerdo global sobre la sustancia de las propuestas, las dos instituciones tenían diferentes puntos de vista sobre el procedimiento de comitología que se debía seguir para la adopción del Memorando de Entendimiento. El Parlamento insistía en la aplicación del procedimiento consultivo (dictamen no vinculante de los Estados miembros), mientras que el Consejo propugnaba la utilización del procedimiento de examen (dictamen vinculante de los Estados miembros). Finalmente se alcanzó una solución de compromiso en el contexto de las negociaciones sobre el reglamento marco relativo a la ayuda macrofinanciera y del procedimiento de conciliación relativo a la ayuda macrofinanciera en favor de Georgia. Así, los colegisladores acordaron aplicar un umbral de 90 millones EUR a las operaciones futuras: el procedimiento de examen se aplicaría para la aprobación del Memorando de Entendimiento en el caso de operaciones de ayuda macrofinanciera de más de 90 millones EUR, y el procedimiento consultivo en el caso de las operaciones de ayuda macrofinanciera de un importe inferior o igual a 90 millones EUR. Este compromiso (reflejado también en la declaración conjunta mencionada en la nota a pie de página 4), permitió la adopción de las decisiones de ayuda macrofinanciera en favor de Georgia y la República Kirguisa en agosto y octubre de 2013, respectivamente.

## **3. OPERACIONES DE AYUDA MACROFINANCIERA EN 2013**

### **3.1. Visión general**

La ayuda macrofinanciera a Bosnia y Herzegovina, aprobada en 2009 por un importe total de 100 millones EUR en préstamos, se completó en 2013. El primer y el segundo

---

Reglamento marco y el procedimiento de conciliación en relación con la Decisión relativa a Georgia (DO L 218 de 14.8.2013, p. 18). La declaración es un acuerdo político sin efectos jurídicos vinculantes.

<sup>5</sup> Asunto C-409/13.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011.

tramo (de 50 millones EUR cada uno) se desembolsaron en febrero y septiembre de 2013.

Como ya se indicó, el desbloqueo del instrumento de ayuda macrofinanciera en 2013, permitió la adopción de dos decisiones de ayuda macrofinanciera (Georgia y la República Kirguisa) que habían quedado en suspenso durante dos años, y la adopción de dos nuevas decisiones de ayuda macrofinanciera (Jordania y Túnez):

- En agosto de 2013, los colegisladores aprobaron la propuesta de 2011 de la Comisión de conceder una ayuda macrofinanciera a Georgia por un importe de 23 millones EUR en préstamos y 23 millones EUR en subvenciones. El desembolso en el marco de esta operación de ayuda macrofinanciera será posible una vez que Georgia acepte un nuevo programa de desembolso con el FMI.
- La propuesta de 2011 de la Comisión de conceder una ayuda macrofinanciera excepcional a la República Kirguisa por un importe de 15 millones EUR en préstamos y 15 millones EUR en subvenciones fue aprobada en octubre de 2013. La Comisión y las autoridades kirguisas están examinando actualmente los documentos asociados a esta operación de AM. Los desembolsos del primer y el segundo tramo están previstos en 2014.
- En abril de 2013, la Comisión propuso una nueva decisión legislativa relativa a la concesión de 180 millones EUR en préstamos a Jordania, que fue adoptada en diciembre de 2013. El Memorando de Entendimiento y el acuerdo de préstamo fueron firmados por las autoridades jordanas y la UE el 18 de marzo de 2014. Los desembolsos del primer y el segundo tramo están previstos en 2014.
- En diciembre de 2013, la Comisión presentó una nueva propuesta legislativa relativa a la concesión de una ayuda macrofinanciera a Túnez por un importe máximo de 250 millones EUR en préstamos. La Decisión fue adoptada por los colegisladores en mayo de 2014. La ejecución de la ayuda, cuya cuantía se aumentó finalmente a 300 millones EUR en el transcurso del procedimiento legislativo, está prevista para 2014-2015.

En lo que se refiere a Ucrania, en 2002 y 2010 se adoptaron dos decisiones de concesión de ayuda macrofinanciera por un importe total de 610 millones EUR. Sin embargo, su ejecución no pudo iniciarse en 2013 debido a un largo proceso de negociación. El Memorando de Entendimiento y el acuerdo de préstamo se firmaron en febrero y marzo de 2013, siendo ratificados un año más tarde. El desembolso de estos fondos de ayuda macrofinanciera está supeditado a un acuerdo entre las autoridades de Ucrania y el FMI sobre un programa de desembolso del FMI y se prevé que tenga lugar en 2014-2015.

### **3.2. Operaciones efectuadas en los países beneficiarios en 2013**

#### **3.2.1. Bosnia y Herzegovina**

En 2009, el Consejo aprobó una ayuda macrofinanciera a Bosnia y Herzegovina por un importe máximo de 100 millones EUR en forma de préstamos. El Memorando de Entendimiento y el acuerdo de préstamo se firmaron en noviembre de 2010, pero el acuerdo de préstamo no se ratificó hasta agosto de 2011, debido en parte al largo proceso de formación del Gobierno tras las elecciones generales de octubre de 2010. En 2012 no hubo desembolsos de ayuda macrofinanciera ya que las autoridades no lograron cumplir

las condiciones acordadas en el Memorando de Entendimiento. Como consecuencia del nuevo acuerdo de derechos de giro celebrado con el FMI y de los avances de las autoridades en la mejora de la sostenibilidad de la hacienda pública, la Comisión prorrogó el periodo de disponibilidad de la ayuda macrofinanciera por un año, hasta el 7 de noviembre de 2013. El primer y el segundo tramo (de 50 millones EUR cada uno) se desembolsaron en 2013.

El crecimiento económico, tras registrar valores negativos en 2012 (disminución del PIB en un 0,9 %), cobró cierto impulso en 2013 y se prevé que alcance el 1,5 %, en parte como respuesta a la recuperación de los principales socios comerciales del país. El acuerdo de derechos de giro de 12 meses con el FMI por un importe de aproximadamente 400 millones EUR sigue en buen camino a pesar de algunas tensiones políticas a finales de 2013, que disuadieron del desembolso en su momento del sexto tramo. En enero de 2014, el acuerdo de derechos de giro se prorrogó hasta junio de 2015, incrementándose en un importe adicional de 300 millones EUR para hacer frente a las elevadas necesidades de financiación a finales de 2014.

### *3.2.2. Georgia*

A raíz del conflicto militar entre Georgia y Rusia acaecido en agosto de 2008, la UE, en una conferencia internacional de donantes, comprometió un amplio paquete de medidas en apoyo de la recuperación económica de Georgia de un máximo de 500 millones EUR, que incluía dos posibles programas de ayuda macrofinanciera, por un importe de 46 millones EUR cada uno. El primero se culminó con éxito en 2009-2010. La adopción de la decisión legislativa para el segundo programa de ayuda macrofinanciera (que debía concederse a partes iguales en forma de préstamos y de subvenciones) se retrasó durante un período de dos años, como consecuencia de las diferencias entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el procedimiento que debía seguirse para la adopción del Memorando de Entendimiento. La Decisión fue adoptada finalmente en agosto de 2013. No obstante, el desembolso de los fondos de la ayuda macrofinanciera está supeditado a un programa de desembolso del FMI, y no se ha realizado ningún desembolso en el marco del programa del FMI que expiró en abril de 2014, dado que las autoridades de Georgia consideraban que se trataba de una medida de carácter preventivo. Sin embargo, las autoridades georgianas y el FMI están negociando actualmente un nuevo acuerdo, que posiblemente conllevaría el uso de los recursos del FMI, y ello podría abrir la vía para la ejecución de esta operación de ayuda macrofinanciera.

En 2013, el crecimiento del PIB de Georgia se redujo hasta el 3,2 %, frente al 6,2 % en 2012. Las vulnerabilidades externas también siguieron siendo preocupantes, como demuestra el decreciente pero aún elevado ratio déficit/PIB, la elevada deuda externa bruta y la disminución de las inversiones extranjeras directas. En el último trimestre de 2013, Georgia comenzó a mostrar indicios de recuperación económica, que prosiguieron en enero y febrero de 2014, con un repunte del crecimiento del PIB y de la inflación, impulsados por la demanda externa y la demanda interna.

### *3.2.3. Jordania*

Durante los tres últimos años, Jordania ha sido gravemente afectada por perturbaciones económicas regionales. Las consecuencias económicas y sociales de la creciente afluencia de refugiados provocada por el conflicto sirio, las interrupciones reiteradas del

flujo de gas natural procedente de Egipto, un débil entorno económico mundial y los altos precios mundiales de la energía han tenido un impacto muy negativo sobre los ingresos exteriores y el crecimiento del PIB, que disminuyó al 3,3 % en 2013. En este contexto, en agosto de 2012, Jordania celebró con el FMI un acuerdo de derechos de giro de 36 meses por un importe de 2 000 millones USD (800 % de la cuota). Según la última revisión, el programa sigue siendo globalmente el rumbo adecuado, habiéndose desembolsado la mitad de su importe a finales de 2013.

Tras una solicitud oficial de ayuda macrofinanciera en diciembre de 2012, la Comisión presentó el 29 de abril de 2013 una propuesta de Decisión relativa a la concesión de una ayuda macrofinanciera a Jordania de un máximo de 180 millones EUR en préstamos. La Decisión fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 11 de diciembre de 2013. El Memorando de Entendimiento y el acuerdo de préstamo se firmaron el 18 de marzo de 2014. La operación de ayuda macrofinanciera en favor de Jordania está concebida para completar los fondos proporcionados por el FMI en virtud del acuerdo de derechos de giro y su desembolso está previsto en dos tramos durante 2014. La ayuda tiene por objeto apoyar los esfuerzos de reforma en el ámbito de la gestión de la hacienda pública y la reforma fiscal, la seguridad social y los mercados de trabajo, el marco de inversión y el comercio, y el sector de la energía.

#### *3.2.4. República Kirguisa*

El 20 de diciembre de 2011, la Comisión presentó una propuesta relativa a la concesión de una ayuda macrofinanciera a la República Kirguisa de un máximo de 30 millones EUR (15 millones EUR en préstamos y 15 millones EUR en subvenciones). Esta operación de ayuda macrofinanciera excepcional —concedida fuera del ámbito geográfico normal de las ayudas macrofinancieras— se justificaba por el fuerte impulso de la reforma política en favor de la democracia y la reforma económica emprendidas en el país y por la posición del país en una región de importancia económica y política para la UE. Paralelamente, se acordó con el FMI un programa trienal para el período comprendido entre junio de 2011 y junio de 2014, apoyado por un Servicio de Crédito Ampliado de 102,3 millones USD. La Decisión de ayuda macrofinanciera se adoptó finalmente el 22 de octubre de 2013, con un retraso de dos años causado por el desacuerdo existente entre los dos colegisladores acerca del procedimiento que había de aplicarse para la aprobación del Memorando de Entendimiento (véase el apartado 2.3). Si los debates en curso sobre los documentos de la AM tienen éxito, los dos tramos podrían desembolsarse en 2014.

Tras un descenso del PIB del 0,9 % en 2012, debido a la contracción del 40 % en la producción de oro, la economía se recuperó en 2013. Se estima que el crecimiento del PIB alcanzó el 7,8 % en 2013, impulsado, no solo por una recuperación de la producción de oro (a pesar de un descenso del 25 % en el precio del oro en 2013) sino también por los buenos resultados alcanzados en los otros sectores. La inflación se mantuvo bajo control en 2013, habiéndose estimado en el 7,0 %. El Gobierno kirguiso consiguió unos resultados ligeramente mejores que los objetivos presupuestarios para 2013, con un déficit presupuestario del 5,2 % del PIB, gracias a un crecimiento mayor de lo esperado y al buen comportamiento de las importaciones, lo que dio lugar a un aumento de los ingresos procedentes del IVA y del impuesto sobre la renta. También se espera una disminución del déficit de la balanza por cuenta corriente, hasta el 10,4 % en 2013. La

deuda pública externa disminuyó ligeramente, hasta una estimación del 44,6 % del PIB a finales de 2013. Debido al aumento de las importaciones, el nivel de reservas brutas se redujo a 3,3 meses de importaciones, frente a 3,7 meses un año antes. La República Kirguisa se encuentra globalmente en el rumbo adecuado para la realización del actual programa del FMI.

#### *3.2.5. Túnez*

A mediados de abril de 2013, Túnez celebró con el FMI un acuerdo de derechos de giro de 24 meses, por un importe de 1 750 millones USD, que fue aprobado por la Junta de Gobernadores del FMI en junio de 2013. En este contexto, en agosto de 2013, el Gobierno tunecino pidió una ayuda macrofinanciera de la UE por un importe de 500 millones EUR. En respuesta a dicha petición, el 5 de diciembre, la Comisión presentó una propuesta de concesión de ayuda a Túnez por un importe máximo de 250 millones EUR, en forma de un préstamo que se desembolsaría en tres tramos en 2014 y en el primer semestre de 2015. En el curso de los debates en el Parlamento y el Consejo, el importe de la ayuda se incrementó hasta los 300 millones EUR. La Decisión sobre esta operación de ayuda macrofinanciera fue adoptada por los legisladores en mayo de 2014.

La persistencia de la crisis política, junto con una mala cosecha de cereales y la débil demanda externa, tuvieron un efecto negativo sobre el crecimiento del PIB en 2013, que según estimación se limitó al 2,6 %. Las últimas estimaciones de la situación presupuestaria y de la balanza por cuenta corriente apuntaban a un déficit del 8,8 % y el 8,2 % del PIB, respectivamente, cifras significativamente superiores a las previsiones iniciales del FMI. Se estima que las reservas representaban apenas tres meses de importaciones a finales de 2013. A pesar de los acontecimientos políticos positivos a principios de 2014 (aprobación de una nueva constitución y nombramiento de un Gobierno provisional), los riesgos para las perspectivas macroeconómicas siguen siendo elevados. En un clima de lento crecimiento de la economía mundial, Túnez se enfrenta a importantes limitaciones financieras exteriores y presupuestarias. También es vulnerable a las crecientes amenazas para la seguridad interior y a los moderados riesgos para la estabilidad de la región. El Gobierno provisional debe perseguir las necesarias reformas estructurales destinadas a fomentar el crecimiento integrador, y hacer frente a los desequilibrios presupuestarios y externos, contando para tal fin con el respaldo del actual programa del FMI.

#### *3.2.6. Ucrania*

En julio de 2010, en un contexto de persistente déficit de financiación exterior y con el fin de apoyar el proceso de reforma económica en el país, la UE adoptó una Decisión de concesión de ayuda macrofinanciera a Ucrania por un importe máximo de 500 millones EUR. En combinación con los 110 millones EUR aún disponibles en la Decisión de AM de 2002, ello supuso un paquete total de hasta 610 millones EUR en préstamos, con un desembolso previsto en tres tramos. El Memorando de Entendimiento y el acuerdo de préstamo se firmaron en febrero de 2013, siendo ratificados por el Parlamento de Ucrania en marzo de 2014.

Ucrania está sufriendo graves desequilibrios macroeconómicos y las actuales turbulencias políticas generan mucha incertidumbre. Tras un estancamiento en 2012-

2013, se estima una reducción del PIB del 10 % en el primer trimestre de 2014. La inflación pasó a ser negativa (-0.2 % en 2013). El déficit presupuestario aumentó al 6,5-7,5 % del PIB en 2013. Aunque el nivel de la deuda pública global parecía manejable atendiendo a criterios internacionales (41 % del PIB en 2013), Ucrania registro un máximo de reembolsos de deuda en 2013. El país tuvo que afrontar el importante reto de refinanciar su deuda a unos tipos de interés sostenibles, hasta recibir en diciembre 3 000 millones USD en ayuda financiera de Rusia. La balanza por cuenta corriente siguió deteriorándose, como consecuencia de la reducción de las exportaciones, hasta un déficit estimado en el 10 % del PIB. A finales de febrero de 2014, las reservas de divisas habían disminuido hasta solo dos meses de las importaciones del año siguiente: esto fue el resultado del gran déficit de la balanza por cuenta corriente, de las presiones sobre la hryvnia y de los significativos reembolsos de deuda efectuados en el último trimestre de 2013. En los primeros meses de 2014, la situación económica se deterioró aún más como consecuencia de la grave crisis política. Se estima que el crecimiento del PIB disminuyó en alrededor de un 3-4 %, en tasa interanual, en enero y febrero de 2014.

A la luz de la evolución política de principios de 2014 y de la enorme vulnerabilidad de la economía ucraniana y de su balanza de pagos, la Comisión preparó una nueva operación de ayuda macrofinanciera en favor de Ucrania, por un importe máximo de 1 000 millones EUR en préstamos. La Decisión relativa a esta ayuda fue adoptada siguiendo un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 213 del TFUE, el 14 de abril de 2014. Su desembolso está supeditado a un acuerdo del FMI y al cumplimiento de las condiciones de política económica acordadas en el Memorando de Entendimiento negociado con las autoridades ucranianas en abril, cuya firma y ratificación por el Parlamento de Ucrania está prevista para el mes de mayo. La Junta de Gobernadores del FMI aprobó un acuerdo de derechos de giro de 24 meses para el país en abril de 2014, de 17 000 millones USD, que esencialmente permitiría empezar a desembolsar las operaciones de ayuda macrofinanciera de 2002/2010 y de 2014.

#### **4. GARANTIZAR UNA UTILIZACIÓN ADECUADA DE LOS FONDOS DE LA AYUDA MACROFINANCIERA: EVALUACIONES OPERATIVAS Y EVALUACIONES EX POST**

##### **4.1. Evaluaciones operativas**

Conforme a las exigencias del Reglamento Financiero de la UE, la Comisión, con la ayuda de consultores externos, realiza evaluaciones operativas para obtener garantías razonables sobre el funcionamiento de los procedimientos administrativos y los circuitos financieros de los países beneficiarios.

Las evaluaciones operativas se centran en los sistemas de gestión de las finanzas públicas, particularmente en los procedimientos y la organización del Ministerio de Hacienda y del Banco Central y, más concretamente, en la gestión de las cuentas que reciben fondos de la UE. Por otro lado, se presta especial atención a la forma en que funcionan las instituciones externas de auditoría, su independencia, sus programas de trabajo y la eficacia de sus controles. También se han examinado los procedimientos de contratación pública a nivel central. En 2013, la Comisión finalizó la evaluación operativa relativa a Jordania, Egipto y Túnez.

## 4.2. Evaluaciones *ex post*

Para evaluar los efectos de la ayuda macrofinanciera, y de conformidad con el Reglamento Financiero de la UE, la Comisión realiza evaluaciones *ex post* de los programas de ayuda macrofinanciera. Los principales objetivos de las evaluaciones *ex post* son: analizar los efectos de la ayuda macrofinanciera en la economía del país beneficiario y, en particular, en la sostenibilidad de su situación exterior; y evaluar el valor añadido de la intervención de la UE. En 2013 se realizaron tres evaluaciones *ex post* de operaciones de ayuda macrofinanciera, en favor de Serbia, Moldavia y Armenia<sup>7</sup>.

- La evaluación *ex post* del programa de ayuda macrofinanciera a Serbia llegó a la conclusión de que la ayuda, junto con el paquete del FMI, han contribuido a evitar que la economía serbia cayese en una crisis económica de gran envergadura. No obstante, la situación financiera exterior y presupuestaria de la economía serbia siguió frágil y sometida a numerosos riesgos y retos.
- En el caso de Moldavia, la evaluación concluyó que la ayuda macrofinanciera ha tenido una incidencia neta positiva sobre la economía moldava. Permitió un saneamiento presupuestario más gradual de lo que habría sido posible en el período posterior a la crisis, lo que contribuyó al crecimiento económico en el período 2010-2012. Algunas reformas estructurales se fomentaron vinculando el desembolso de tramos al cumplimiento de las condiciones económicas acordadas con las autoridades moldavas y coordinadas con los otros donantes.
- En lo que se refiere a Armenia, la evaluación ha permitido concluir que la ayuda macrofinanciera ha tenido un efecto beneficioso sobre las reformas en los ámbitos de la política fiscal y la política aduanera, pero no, por ejemplo, sobre la reforma de las pensiones: dado que la adhesión de la opinión pública a esta reforma era ya muy fuerte, la misma habría sido emprendida con toda probabilidad incluso en ausencia de cualquier operación de ayuda macrofinanciera.

## 5. PETICIONES DE AYUDA Y FUTURAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN - SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

El programa de operaciones de ayuda macrofinanciera para 2014 es el siguiente:

- i) cuatro Decisiones ya aprobadas relativas a operaciones de ayuda macrofinanciera en favor de la República Kirguisa, Jordania, Georgia y Ucrania;
  - ii) una Decisión relativa a la concesión de ayuda macrofinanciera a Túnez, propuesta por la Comisión en 2013, cuya ejecución está previsto que comience en 2014;
  - iii) una nueva Decisión de concesión de ayuda macrofinanciera a Ucrania, aprobada por el Consejo en abril de 2014 y cuya ejecución está prevista en 2014;
- y

---

<sup>7</sup> Todas las evaluaciones *ex post* pueden consultarse en la página web de la DG ECFIN:  
[http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/evaluation/completed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm).

y iv) un máximo de dos programas nuevos, sobre la base de las solicitudes presentadas hasta la fecha por países incluidos en la Política Europea de Vecindad (Egipto, Jordania y Armenia).

Como se ha mencionado anteriormente, los dos tramos de ayuda macrofinanciera en favor de la República Kirguisa (15 millones EUR en préstamos y 15 millones EUR en subvenciones) está previsto que se desembolsen 2014. Lo mismo ocurre con la operación de ayuda macrofinanciera en favor de Jordania (180 millones EUR en forma de préstamos).

En el marco del programa de ayuda macrofinanciera en favor de Ucrania aprobado en 2002/2010 (610 millones EUR en préstamos), supeditado al cumplimiento de las condiciones de política económica establecidas en el Memorando de Entendimiento, el desembolso de estos fondos está previsto ahora para 2014-2015. Se espera la plena realización en 2014 de la nueva operación de ayuda macrofinanciera en favor de Ucrania por importe de 1 000 millones EUR, aprobada por el Consejo en abril de 2014.

Con arreglo a la nueva decisión legislativa relativa a una ayuda macrofinanciera en favor de Túnez de 300 millones EUR (también en préstamos), aprobada en mayo de 2014, los desembolsos están programados en tres tramos en 2014-2015.

La plena realización de todas estas operaciones está supeditada al cumplimiento de las condiciones de política económica establecidas en el Memorando de Entendimiento correspondiente.

En caso de que el resultado de los debates actuales entre el FMI y Georgia se traduzcan en un nuevo programa acordado con el FMI, y a condición de que las autoridades georgianas y la UE acuerden un Memorando de Entendimiento, la aplicación de la Decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera a Georgia (23 millones EUR en préstamos y 23 millones EUR en subvenciones) podría iniciarse en 2014.

La Comisión recibió en febrero de 2014 una nueva solicitud de ayuda macrofinanciera en favor de Armenia. Esta ayuda sería la continuación del programa de ayuda macrofinanciera finalizado en 2012 y estaría encaminada a ayudar al país a eliminar en parte el déficit de financiación exterior residual previsto para 2014-2015, completando los recursos puestos a disposición del país por el FMI en el marco de un nuevo mecanismo de financiación (Servicio Ampliado del Fondo de 125 millones USD), que fue aprobado el 7 de marzo de 2014.

En noviembre de 2012, Egipto renovó su solicitud de ayuda macrofinanciera por un importe total de 500 millones EUR. Sobre esta base, la Comisión había considerado la presentación de una propuesta, consistente posiblemente en un préstamo de 450 millones EUR junto con una subvención de 50 millones EUR. Asimismo, en junio de 2013 se realizó una evaluación operativa, en la que se analizaron los circuitos financieros y los controles del sistema de gestión de la hacienda pública de Egipto. No obstante, esta propuesta ha quedado en suspenso a la espera de la celebración, entre Egipto y el FMI, de un programa de desembolso del FMI, y a la vista de los acontecimientos políticos del segundo semestre de 2013.

La Comisión puede presentar una propuesta relativa a una nueva operación de ayuda macrofinanciera en favor de Moldavia, teniendo en cuenta el deterioro de su situación económica y las recientes conversaciones con el FMI sobre un nuevo programa.

El cuadro que figura a continuación presenta un panorama global de los compromisos y pagos de subvenciones de ayuda macrofinanciera para 2012, 2013 y 2014 (cifras indicativas). Las previsiones para 2014 son de carácter muy preliminar e incluyen solo las operaciones de ayuda macrofinanciera para las que la Comisión ha propuesto una decisión o que ya han sido aprobadas por los colegisladores.

En cuanto a los préstamos, el saldo vivo total de los préstamos macrofinancieros era de 582 millones EUR a finales de 2013. Esta suma está cubierta por el Fondo de Garantía para Acciones Exteriores<sup>8</sup>, que se mantiene en el 9 % del saldo vivo. El Fondo de Garantía no solo cubre los préstamos macrofinancieros, sino también los préstamos Euratom y los préstamos del BEI a terceros países, y se financia con el presupuesto de la UE. Según las estimaciones realizadas, el importe de los desembolsos de préstamos macrofinancieros alcanzaría aproximadamente 1 800 millones EUR en 2014, lo que correspondería a una dotación del Fondo de Garantía de aproximadamente 160 millones EUR. Sin embargo, estas cifras no incluyen posibles nuevas operaciones de ayuda macrofinanciera para las que la Comisión no ha presentado aún una propuesta.

---

<sup>8</sup> Para mayor información, véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general.

| Ayuda macrofinanciera: compromisos y pagos 2012-2014 (en EUR)     |                   |                    |                              |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------|
|                                                                   | 2012              | 2013               | 2014 (cifras<br>indicativas) |
| <b>Créditos de compromiso para subvenciones en el presupuesto</b> | 95 550 000        | 94 550 000         | 60 000 000                   |
| Compromisos, total                                                | <u>498 316</u>    | <u>173 856</u>     |                              |
| Evaluaciones operativas, estudios PEFA, evaluaciones ex post      | 498 316           | 173 856            | 250 000                      |
| AM República Kirguisa (Decisión adoptada)                         |                   |                    | 15 000 000                   |
| AM Georgia (Decisión adoptada)                                    |                   |                    | (por determinar)             |
| Otras posibles operaciones de AM (Moldavia, Egipto, Armenia...)   |                   |                    | (por determinar)             |
|                                                                   |                   |                    |                              |
| Dotaciones presupuestarias no comprometidas                       | <u>95 051 684</u> | <u>94 376 144</u>  |                              |
|                                                                   |                   |                    |                              |
| <b>Créditos de pago para subvenciones en el presupuesto</b>       | 79 050 000        | 56 339 890         | 52 153 011                   |
| Pagos, total                                                      | <u>30 325 812</u> | <u>529 345</u>     |                              |
| Evaluaciones operativas, estudios PEFA, evaluaciones ex post      | 325 812           | 529 345            |                              |
| AM Moldavia (Decisión adoptada)                                   | 30 000 000        |                    |                              |
| AM República Kirguisa (Decisión adoptada)                         |                   |                    | 15 000 000                   |
| AM Georgia (Decisión adoptada)                                    |                   |                    | (por determinar)             |
| Otras posibles operaciones de AM (Moldavia, Egipto, Armenia...)   |                   |                    | (por determinar)             |
|                                                                   |                   |                    |                              |
| Dotaciones para pagos de subvenciones no utilizadas               | <u>48 724 188</u> | <u>55 810 545</u>  |                              |
|                                                                   |                   |                    |                              |
| <b>Desembolso de préstamos macrofinancieros</b>                   | <u>39 000 000</u> | <u>100 000 000</u> |                              |
| Armenia (Decisión adoptada)                                       | 39 000 000        |                    |                              |
| Bosnia y Herzegovina (Decisión adoptada)                          |                   | 100 000 000        |                              |
| República Kirguisa (Decisión adoptada)                            |                   |                    | 15 000 000                   |
| Jordania (Decisión adoptada)                                      |                   |                    | 180 000 000                  |
| Túnez (Decisión adoptada)                                         |                   |                    | 200 000 000                  |
| Ucrania I (Decisión adoptada)                                     |                   |                    | 360 000 000                  |
| Ucrania II (Decisión adoptada)                                    |                   |                    | 1000 000 000                 |
| Georgia (Decisión adoptada)                                       |                   |                    | (por determinar)             |
| Otras posibles operaciones de AM (Moldavia, Egipto, Armenia...)   |                   |                    | (por determinar)             |