



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 12 de julio de 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	11 de julio de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 409 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2022

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 409 final.

Adj.: COM(2023) 409 final



Bruselas, 11.7.2023
COM(2023) 409 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2022

{SWD(2023) 244 final}

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	2
2	EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DE LOS PAÍSES SOCIOS	3
2.1	Asociación Oriental.....	4
2.2	Vecindad meridional	5
2.3	Balcanes Occidentales.....	6
3	OPERACIONES DE AYUDA MACROFINANCIERA EN 2022.....	7
3.1	Asociación Oriental.....	9
	• Moldavia: nueva operación de AMF	9
	• Ucrania: AMF de emergencia.....	9
	• Ucrania: AMF excepcional.....	10
	• Ucrania: AMF+.....	11
3.2	Vecindad meridional	12
	• Jordania: AMF-III.....	12
	• Túnez: AMF COVID-19.....	13
3.3	Balcanes Occidentales.....	14
	• AMF COVID-19 para Bosnia y Herzegovina	14
4	GARANTIZAR LA UTILIZACIÓN ADECUADA DE LOS FONDOS DE LA AMF: ANÁLISIS OPERATIVOS, EVALUACIONES Y AUDITORÍAS.....	14
4.1	Análisis operativos	14
4.2	Evaluaciones.....	15
5	EVOLUCIÓN GENERAL DEL INSTRUMENTO DE AMF	17
5.1	Funcionamiento del instrumento de AMF.....	17
5.2	La AMF en el marco financiero plurianual 2021-2027.....	18
6	DE CARA AL FUTURO: OPERACIONES DE AMF Y SITUACIÓN PRESUPUESTARIA EN 2023	19

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2022 ⁽¹⁾

1 INTRODUCCIÓN

La ayuda macrofinanciera (AMF), es un instrumento financiero de la UE ⁽²⁾ que se ha hecho extensivo a los países socios que sufren una crisis de la balanza de pagos. Desde su creación en 1990, la AMF ha contribuido a mejorar la estabilidad macroeconómica y financiera de los países vecinos o geográficamente próximos a la UE, al tiempo que ha fomentado reformas estructurales. Si bien normalmente complementa un acuerdo de crédito no cautelares celebrado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y está condicionada a dicho acuerdo, al estructurarse la ayuda excepcional proporcionada a Ucrania tras la invasión rusa a gran escala de febrero de 2022 se estableció una excepción a este requisito. Al aliviarse parte de la presión derivada de sus problemas de balanza de pagos, el país socio puede incrementar su margen de maniobra presupuestario, mejorar la sostenibilidad de su deuda y centrarse en realizar las reformas necesarias. Las operaciones de AMF facilitan el camino hacia el ajuste macroeconómico, por lo que pueden tener repercusiones sociales positivas al concederle al país más tiempo y margen para abordar las causas profundas de su crisis.

En la mayoría de las ocasiones, la AMF adopta la forma de préstamos, para cuya financiación la Comisión contrae empréstitos en los mercados de capitales y los presta a su vez al país beneficiario en las mismas condiciones. En algunos casos, toma la forma de subvenciones financiadas con cargo al presupuesto de la UE. En ocasiones se utiliza una combinación de préstamos y subvenciones.

La AMF se desembolsa en tramos y únicamente si se cumplen todos los criterios específicos de reforma estructural (acordados con el país). Esto sustenta la ejecución de medidas contundentes de ajuste y reforma destinadas a abordar las causas profundas de la crisis subyacente, a reforzar los sistemas de finanzas públicas y a apoyar el crecimiento sostenible e integrador y la creación de empleo. Además, una condición previa para la concesión de AMF es la adhesión por parte del país beneficiario a mecanismos democráticos efectivos, lo que incluye disponer de un sistema parlamentario multipartidista y respetar el Estado de Derecho, así como que el país respete los derechos humanos. De este modo, la AMF viene a complementar la ayuda a la cooperación ordinaria de la UE y contribuye al objetivo más amplio de preservar la estabilidad y fomentar la prosperidad y los valores fundamentales de la UE más allá de sus fronteras. La AMF está ampliamente reconocida como instrumento efectivo de respuesta frente a las crisis, que permite a la UE intervenir de forma visible y flexible y con un efecto palanca ⁽³⁾. Esta idea ha sido respaldada por las conclusiones de varias evaluaciones

¹ El presente informe se basa en la información disponible hasta abril de 2023.

² La base jurídica de la ayuda macrofinanciera a terceros países distintos de los países en desarrollo es el artículo 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 213 del TFUE puede servir como base jurídica cuando el tercer país necesite ayuda financiera urgente.

³ Asimismo, la AMF complementa otras acciones o instrumentos exteriores de la UE dirigidos a los países vecinos y a los Balcanes Occidentales, en especial el apoyo presupuestario para el que en 2022 se proporcionó un total de

independientes de operaciones de AMF ya completadas⁽⁴⁾, así como por la metaevaluación de los últimos diez años de operaciones llevada a cabo recientemente⁽⁵⁾.

Debido a que en 2022 dio comienzo la guerra de agresión injustificada de Rusia contra Ucrania, este resultó ser un año excepcional en términos de AMF, puesto que demostró con contundencia que seguía siendo pertinente y flexible a la hora de permitir a la UE suministrar una considerable ayuda financiera a corto plazo para Ucrania en circunstancias extraordinarias, apoyando al mismo tiempo a otros países de la vecindad de la UE que se han visto gravemente afectados por las consecuencias económicas de esta guerra. Estas operaciones y sus repercusiones presupuestarias figuran, por tanto, entre las cuestiones clave de las que da cuenta el presente informe anual.

El informe de 2022 se ha elaborado de conformidad con las obligaciones de suministro de información de la Comisión dispuestas en las diversas decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo relativas a las operaciones de AMF⁽⁶⁾. El informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se recoge un análisis más detallado del contexto macroeconómico y la ejecución de las distintas operaciones de AMF.

2 EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DE LOS PAÍSES SOCIOS

En 2022, la evolución económica de los países de la vecindad europea y de los países candidatos se vio afectada de manera directa e indirecta por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Si bien los países de la Asociación Oriental (AO) se vieron más directamente afectados por los efectos colaterales, las repercusiones también se dejaron sentir en la vecindad meridional de la UE y en los Balcanes Occidentales.

En los países de la AO, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania provocó una depreciación de la moneda y grandes presiones sobre los precios de los alimentos y la energía. La confianza de los consumidores y las empresas también se ha visto sumamente afectada y los importantes flujos migratorios de la región han intensificado las tensiones inflacionistas en algunos países. La República de Moldavia fue la más perjudicada por el aumento de la inflación (por encima de los niveles de Ucrania) y la confianza de los consumidores y las empresas se resintió. Por el contrario, Armenia y Georgia se beneficiaron de los considerables flujos de ciudadanos rusos y de las transferencias financieras asociadas, así como del cambio en las rutas de transporte debido a la guerra.

En la vecindad meridional, a pesar de que la exposición de negociación global era baja, la presión se materializó a través de una subida de los precios de los alimentos y de una reducción de la seguridad alimentaria (algunos países dependen en gran medida de Rusia y Ucrania para sus importaciones de trigo, un artículo de primera necesidad crítico y muy

1 384 millones EUR en subvenciones para las regiones. El último informe sobre el apoyo presupuestario se puede consultar en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf.

⁴ Todas las evaluaciones se pueden consultar en el sitio web de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_es.

⁵ COM(2023) 0016 final, *Commission Staff Working document Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)* [«Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación de la ayuda macrofinanciera a terceros países (metaevaluación de las operaciones para 2010-2020)», documento no disponible en español].

⁶ Decisión (UE) 2022/313; Decisión (UE) 2022/1201; Decisión (UE) 2022/1628; Decisión (UE) 2022/2463; Decisión (UE) 2022/563; Decisión (UE) 2020/701; Decisión (UE) 2020/33.

subvencionado), así como de un incremento de los precios de la energía (a menudo muy subvencionados). No obstante, a excepción del Líbano, todos los países de la vecindad meridional continuaron su expansión económica durante 2022.

En los Balcanes Occidentales, la subida ininterrumpida de los precios de la energía, los alimentos y el transporte contribuyó a acelerar aun más la inflación, de modo que se redujeron la renta real disponible de los hogares y el consumo privado. Las perturbaciones de las cadenas de suministro internacionales y la reducción de la demanda debido a las menores perspectivas de crecimiento de los principales socios comerciales, especialmente de la UE, han supuesto una carga adicional para las perspectivas económicas de las tres regiones, en particular para las exportaciones y la inversión extranjera directa, lo que exacerba los desequilibrios externos existentes.

En esta sección se analizan los desafíos regionales a los que se enfrentan los países de la vecindad europea y los Balcanes Occidentales, mientras que sus resultados económicos se evalúan más a fondo, país por país, en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

2.1 Asociación Oriental

En 2022, la evolución económica de todos los países de la Asociación Oriental estuvo determinada por la guerra de Rusia contra Ucrania, mientras los efectos de la pandemia se disipaban gradualmente. Sin embargo, la evolución económica divergió considerablemente entre estos países. Por una parte, los resultados económicos se desplomaron (alrededor del -30 % en Ucrania) o se redujeron considerablemente (caída del 4,7 % del PIB en Bielorrusia y del 5,9 % en Moldavia). Estos países se vieron afectados, bien de manera directa (Ucrania sufrió la brutal guerra de agresión de Rusia y sus devastadoras consecuencias humanitarias, sociales y económicas, en particular por la enorme pérdida de capital físico y la destrucción de infraestructuras, así como una cantidad significativa de refugiados internacionales e internos), o bien a través de los efectos indirectos que mermaron la confianza de los consumidores y los inversores. Por otra parte, la actividad económica de los tres países del Cáucaso alcanzó niveles extraordinarios. En el caso de Armenia y Georgia, el PIB experimentó un crecimiento del 12,6 y el 10,1 % respectivamente, lo que se debió a la entrada de ciudadanos y empresas rusos tras el inicio de la guerra de agresión rusa y al consiguiente aumento de las transferencias financieras. Azerbaiyán (con un crecimiento del PIB del 4,6 %) también se benefició de los mayores flujos financieros procedentes de Rusia y de los efectos positivos de las relaciones de intercambio en el aumento de los precios de la energía, así como de la recuperación en curso tras la pandemia.

La elevada inflación, que en muchos casos alcanzó niveles no observados en décadas, siguió siendo una característica común de la Asociación Oriental durante 2022. El aumento de los precios de consumo alcanzó su máximo a mediados de año (llegando a los dos dígitos en todos los países) como consecuencia de la perturbación de los precios (en particular en el caso de los alimentos y la energía) asociada a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y al debilitamiento de las monedas locales inmediatamente después del conflicto. Además, los importantes flujos migratorios de la región intensificaron las tensiones inflacionistas en algunos de los países. Con el objetivo de controlar la inflación, durante 2022 los bancos centrales continuaron con sus labores de endurecimiento de las condiciones monetarias, aun cuando el ritmo de las subidas de los tipos de interés se redujo considerablemente a mediados de año tras la estabilización de los precios mundiales de las materias primas y de las monedas locales.

Gracias a la sólida actividad económica, en 2022 los tres países del Cáucaso registraron buenos resultados presupuestarios, ya que los déficits presupuestarios se situaron por debajo de los objetivos y las ratios deuda pública / PIB disminuyeron considerablemente. Por el contrario, en un contexto de fuertes aumentos de los gastos —especialmente del gasto en defensa— y desplome de los ingresos procedentes de una economía nacional devastada por la guerra, Ucrania registró un enorme déficit presupuestario financiado principalmente por socios internacionales, en particular la UE. En el frente exterior también se observaron tendencias divergentes. Los tres países del Cáucaso registraron un fuerte incremento de la actividad comercial, en parte debido a los cambios en las rutas de transporte provocados por la guerra y, en el caso de Azerbaiyán, al aumento de los precios mundiales de la energía. En cambio, en Ucrania el comercio se hundió debido a la destrucción de capital nacional por parte de Rusia y al bloqueo de rutas comerciales clave por parte de dicho país, en particular en el mar Negro. Las amplias sanciones occidentales contra Bielorrusia contribuyeron al descenso del comercio sufrido por el país. En el lado positivo, las remesas enviadas a la vecindad oriental siguieron siendo sorprendentemente resilientes a la guerra y contribuyeron a reducir los déficits por cuenta corriente, lo que permitió respaldar, junto con la financiación oficial, una acumulación continuada de reservas internacionales en la mayoría de los países de la región.

La perspectiva a corto plazo para la región es que su evolución probablemente seguirá viéndose determinada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Otro factor clave es el posible debilitamiento de la demanda externa mundial debido al actual endurecimiento de las condiciones monetarias por parte de los principales bancos centrales. Esto podría compensarse parcialmente con unas políticas presupuestarias y monetarias ligeramente más expansivas en la vecindad oriental, ya que la inflación ha empezado a ralentizarse gradualmente.

2.2 *Vecindad meridional*

A pesar de que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha provocado un aumento de los precios de las materias primas y de la inflación, lo que ha conllevado un endurecimiento de las condiciones de financiación, a excepción del Líbano, todos los países de la vecindad meridional siguieron experimentando una expansión económica durante 2022. Si bien el impacto económico de la pandemia empezó a desaparecer gradualmente, el crecimiento económico se ralentizó y se mantuvo por debajo de las expectativas anteriores a la guerra, en particular en el trimestre siguiente al estallido de la guerra. Los datos preliminares sugieren que, en el primer semestre de 2022, el crecimiento del PIB real se situó entre el 2,0 % en Marruecos y el 7,7 % en Israel.

El crecimiento económico estuvo impulsado por una recuperación sostenida del sector de los servicios, en particular del turismo, la hostelería, la restauración y los servicios de transporte. La expansión de los exportadores de energía se benefició en particular de la fuerte demanda y de los elevados precios internacionales de la energía derivados de la guerra de Rusia contra Ucrania y de las sanciones (occidentales) impuestas a Rusia. Gracias a la recuperación de la actividad económica, en la mayoría de los países el desempleo se estabilizó en niveles anteriores a la pandemia. La inflación de los precios de consumo se aceleró en todos los países, impulsada por los precios internacionales de la energía y los alimentos. En respuesta al aumento de la inflación, los bancos centrales endurecieron las condiciones monetarias al aumentar los tipos de interés, en particular durante el segundo trimestre de 2022, tras haber mantenido una orientación expansiva durante 2021 y a principios de 2022.

Tras el considerable deterioro de los saldos presupuestarios producido durante la pandemia en 2020, el déficit público se redujo en todos los países. Los ingresos, en particular los ingresos fiscales, aumentaron gracias a la recuperación de la actividad económica y como consecuencia del incremento de la inflación, mientras que los gastos, especialmente en los sectores social y sanitario, registraron una disminución general con respecto a sus máximos de 2020. Esto se vio parcialmente compensado por las presiones sobre los gastos presupuestarios derivadas de las consecuencias de la guerra de Rusia contra Ucrania, ya que la mayoría de los vecinos meridionales subvencionan el trigo o el combustible. Además, la deuda pública se mantuvo en niveles históricos como consecuencia de las considerables necesidades de financiación registradas durante la pandemia. La dinámica de la balanza por cuenta corriente varía considerablemente entre los países de la vecindad meridional, dadas las grandes diferencias entre las estructuras económicas y los perfiles comerciales. Las subidas de los precios del combustible y el gas, impulsadas por los aumentos de los precios de las materias primas en todo el mundo como resultado de la guerra de Rusia contra Ucrania, han ejercido presión sobre las cuentas corrientes de todos los importadores de energía. La recuperación del sector turístico y las remesas tuvieron un efecto atenuante en la mayoría de los países. Además, la región siguió recibiendo apoyo externo de prestamistas institucionales internacionales.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania también afecta a las perspectivas de la vecindad meridional, aunque en menor medida que a las perspectivas de la AO. Sus consecuencias conllevan importantes riesgos a la baja para la recuperación en curso, ya que los vecinos meridionales siguen viéndose especialmente afectados por el aumento de los precios de los alimentos, la energía y otras materias primas, que impulsan la inflación y afectan al consumo interno, al tiempo que aumentan la presión sobre los presupuestos públicos. Las perturbaciones de las cadenas de suministro y los flujos comerciales ya han ejercido una enorme presión sobre los mercados, las finanzas públicas, los productores y los consumidores de toda la región, en particular en los países que dependen de las exportaciones de cereales de Ucrania y Rusia, como Egipto, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos y Túnez.

2.3 *Balcanes Occidentales*

El repunte económico en los Balcanes Occidentales se moderó significativamente en 2022 debido a las consecuencias de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, a la crisis energética provocada y al consiguiente elevado nivel de inflación. A pesar de la reapertura de las economías tras la pandemia de COVID-19 y de un repunte del turismo, el aumento de la producción siguió ralentizándose durante el tercer trimestre de 2022, cuando se registró un crecimiento interanual del PIB de la región del 2,1 %, frente al 4,3 % de los tres meses anteriores. El consumo privado y las exportaciones continuaron siendo los principales factores de crecimiento en toda la región, mientras que la inversión siguió un patrón irregular, ya que en algunos de los países se registraron descensos interanuales. En algunos países se redujo el consumo público, lo que en parte se debió a la retirada gradual de las medidas de apoyo relacionadas con la pandemia.

En comparación con el año anterior, el crecimiento del empleo en los Balcanes Occidentales durante el tercer trimestre de 2022 se tornó ligeramente negativo. No obstante, las tasas de desempleo se redujeron o se mantuvieron sin cambios, lo que refleja una disminución de la tasa de actividad en algunos países. En 2022, los importantes aumentos de los precios de la energía, los alimentos y el transporte impulsaron una aceleración significativa de la inflación de los precios de consumo en todos los países de los Balcanes Occidentales, lo que llevó a los bancos centrales de la región con autonomía monetaria a elevar sus principales tipos de interés. Gracias a la

desaceleración de los precios de los alimentos y de la energía, la inflación general se estabilizó ligeramente en la mayoría de los países durante los últimos meses de 2022.

La continuación de la recuperación económica y la elevada inflación respaldaron el aumento de los ingresos presupuestarios y, durante los primeros once meses de 2022, en los Balcanes Occidentales siguieron aumentando los saldos presupuestarios. Paralelamente, la ratio de deuda pública sobre PIB se redujo en todos los países en comparación con la situación existente a finales de 2021, lo que en parte refleja el incremento del PIB nominal. Entre septiembre de 2021 y septiembre de 2022, el déficit por cuenta corriente de la región se situó en el 6,8 % del PIB, el segundo nivel más alto desde el tercer trimestre de 2020. Esto se debió principalmente al aumento de los déficits de la balanza comercial, impulsado por el balance energético, que compensó el fuerte repunte observado en las exportaciones de servicios y el aumento de las entradas de remesas.

La prolongada guerra de agresión de Rusia contra Ucrania genera importantes riesgos a la baja para las perspectivas económicas de los Balcanes Occidentales, principalmente debido al impacto de la elevada inflación en la renta real disponible y el consumo, así como al endurecimiento de las condiciones financieras.

3 OPERACIONES DE AYUDA MACROFINANCIERA EN 2022

En la primavera de 2022 se finalizaron las dos operaciones de AMF restantes del paquete de AMF COVID-19 ⁽⁷⁾. Mientras que Túnez recibió el pago del último tramo el 25 de mayo de 2022, el segundo tramo para Bosnia y Herzegovina se canceló debido al incumplimiento de siete de las nueve condiciones políticas.

Una vez concluido el paquete de AMF COVID-19, en 2022 la atención se centró en encontrar formas de proporcionar nueva ayuda financiera a Ucrania, dada la incesante guerra de agresión de Rusia, de una manera razonablemente segura (reconociendo la excepcional incertidumbre que rodeaba a las operaciones y debido a que no se cumplía la condición previa habitual de que la operación de AMF esté respaldada por un programa de desembolso del FMI integral). Tras el inicio de la guerra, el 28 de febrero de 2022, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una Decisión por la que se concedía ayuda macrofinanciera de emergencia a Ucrania por un importe máximo de 1 200 millones EUR en forma de préstamos, autorizándose de este modo la sexta operación de AMF en Ucrania desde 2014.

En un contexto en el que las necesidades de financiación de Ucrania se intensificaron y agudizaron, en el segundo semestre de 2022, la UE aprobó otras dos operaciones de AMF excepcionales que autorizaron el desembolso de 6 000 millones EUR adicionales al país a más tardar en diciembre de 2022. Para las dos operaciones de AMF excepcionales, se incrementó la tasa de provisión del 9 % estipulado en el Reglamento sobre el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (Reglamento IVDCI) al 70 % (al menos temporalmente, puesto que la adecuación de la tasa de provisión debe revisarse dos veces al año en vista de la incertidumbre existente sobre la situación y las perspectivas económicas de Ucrania mientras la guerra esté en curso).

Menos de dos meses después de que el Consejo Europeo de los días 20 y 21 de octubre solicitara que se estableciera una solución más estructural para suministrar ayuda a

⁷ Decisión (UE) 2020/701, por la que se conceden 3 000 millones EUR en préstamos de AMF a diez países candidatos y de la vecindad.

Ucrania en 2023, el 17 de diciembre entró en vigor el Reglamento sobre la AMF+. Este nuevo instrumento garantizará una financiación más predecible, continua, metódica y oportuna para que Ucrania pueda cubrir una buena parte de sus necesidades de financiación inmediatas, la rehabilitación de infraestructuras críticas y el apoyo inicial para la reconstrucción tras la guerra, con vistas a apoyar al país en su camino hacia la integración europea.

Además, tal como indica el nombre de «AMF+», este nuevo instrumento introduce ciertos cambios en las prácticas de AMF habituales para adaptarlas a las circunstancias extraordinarias de la prestación de apoyo a un país en guerra, en particular a la elevada incertidumbre, los riesgos y las necesidades de flexibilidad. Entre los cambios se incluyen unas condiciones más favorables para los préstamos (mayor vencimiento, de hasta treinta y cinco años, con un período de gracia de diez años y bonificación de intereses), flexibilidad en lo relativo a las condiciones de política estructural (para todos los desembolsos excepto para el último, solo se requiere un progreso satisfactorio hacia la ejecución), el mantenimiento de la desvinculación de un programa de desembolso del FMI y mayores requisitos de suministro de información. Estos elementos se explican con más detalle en la sección 3.1 y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto. Las veinte condiciones políticas específicas que sustentan esta operación se han diseñado cuidadosamente a fin de garantizar su pertinencia y viabilidad en la situación actual. Abarcan los 4 ámbitos de la estabilidad macrofinanciera, las reformas estructurales y la buena gobernanza, el Estado de Derecho y la energía.

En noviembre de 2021, como resultado de una crisis del gas en Moldavia que afectó gravemente a la economía y avivó sus necesidades de financiación, las autoridades presentaron una solicitud para una nueva AMF. En respuesta, la UE acordó realizar una nueva operación en favor de Moldavia por importe de 150 millones EUR, que incluía 120 millones EUR en préstamos y 30 millones EUR en subvenciones. La operación está respaldada por un programa de reforma económica que abarca quince acciones relacionadas con el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción, la gestión de las finanzas públicas y la gobernanza del sector financiero, la mejora del entorno empresarial y las reformas del sector energético. El primer y el segundo tramo se desembolsaron con éxito en julio de 2022 y marzo de 2023.

La economía moldava se ha visto especialmente afectada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que ha contribuido a incrementar sus necesidades de financiación, amplificadas aun más por la actual crisis energética. En vista de ello, las autoridades solicitaron más apoyo internacional. El 10 de noviembre de 2022, la presidenta Von der Leyen anunció un paquete de ayuda financiera adicional para Moldavia de 250 millones EUR, que se suministrará parcialmente a través de AMF. El 24 de enero de 2023, la Comisión adoptó una propuesta para aumentar la AMF en curso en 145 millones EUR, lo que incluía 100 millones EUR en forma de préstamos en condiciones favorables y 45 millones EUR en forma de subvenciones.

Además de la ayuda financiera proporcionada para la recuperación de la pandemia de COVID-19 y debido a la guerra de agresión rusa contra Ucrania, en 2022 también se puso en marcha una tercera AMF ordinaria para Jordania. Una vez concluidas todas menos una de las catorce reformas políticas pendientes, y con la condición de que se renunciara a las modificaciones de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de acuerdo con el Comité de los Estados miembros sobre la AMF, el 31 de marzo de 2023 se desembolsó el tercer y último tramo.

Estado de la ejecución de las operaciones de AMF en 2022 (por región):

3.1 *Asociación Oriental*

- **Moldavia: nueva operación de AMF**

En noviembre de 2021, tras el estallido de una crisis energética que reflejaba la todavía marcada dependencia energética del país de Rusia, y a pesar de la recuperación económica posterior a la pandemia, Moldavia solicitó oficialmente una nueva operación de AMF. Después de evaluar cuidadosamente las necesidades de financiación, la Comisión elaboró una propuesta de apoyo de un máximo de 150 millones EUR, que incluía 120 millones EUR en préstamos y 30 millones EUR en subvenciones. La Decisión mediante la que se concedió AMF adicional a Moldavia fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 6 de abril de 2022. Tras su ratificación por parte del Parlamento moldavo, la AMF entró en vigor el 18 de julio de 2022. Una vez cumplidas las condiciones políticas acordadas en el memorando de entendimiento, el primer tramo se desembolsó en julio de 2022 y el segundo en marzo de 2023, ambos de 50 millones EUR en forma de préstamos y subvenciones. En el marco de la operación actual, Moldavia todavía dispone de 50 millones EUR para su desembolso en un solo tramo. Además, el 24 de enero de 2023, la Comisión adoptó una propuesta para aumentar la AMF en curso en 145 millones EUR. La AMF adicional forma parte de un paquete de ayuda más amplio creado por la Comisión para Moldavia a la luz del empeoramiento de la posición exterior del país debido a la grave crisis energética sufrida en el otoño/invierno de 2022/2023. Tras su adopción por parte del Consejo y el Parlamento, se prevé que la AMF adicional se desembolse en dos tramos durante el segundo semestre de 2023, cuando se hayan llevado a cabo las medidas políticas correspondientes.

La operación de AMF ordinaria, así como el aumento propuesto, siguen estando sujetos a un historial positivo del programa del FMI para Moldavia del Servicio de Crédito Ampliado / Servicio Ampliado del Fondo, adoptado en diciembre de 2021 y aumentado en mayo de 2022. Tras el aumento, el programa del Fondo asciende a 815 millones USD. En enero de 2023, el FMI concluyó con éxito su segunda revisión, en la que se concluyó que los avances globales del programa eran positivos.

- **Ucrania: AMF de emergencia**

El apoyo financiero suministrado por la Unión Europea a Ucrania en respuesta a la guerra de agresión de Rusia aumentó de manera progresiva, en consonancia con la difícil situación observada sobre el terreno y sobre la base de una evaluación de las necesidades de financiación de Ucrania. Este enfoque gradual dio lugar a tres operaciones de AMF para Ucrania en 2022, en las que la elevada incertidumbre y las circunstancias extraordinarias requerían elementos novedosos y excepcionales de una mayor flexibilidad, pero también una mayor provisión, tal como se detalla más adelante y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto. Una operación de AMF de emergencia de hasta 1 200 millones EUR fue seguida de un paquete de AMF excepcional consistente en dos operaciones por un importe máximo de 1 000 y 5 000 millones EUR respectivamente.

En el contexto de escalada de las tensiones geopolíticas que precedió a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, y en respuesta a una solicitud oficial realizada por Ucrania el 16 de noviembre de 2021 para una operación de AMF a más largo plazo por valor de 2 500 millones EUR, el 1 de febrero de 2022, la Comisión Europea adoptó una

propuesta sobre la concesión de una nueva AMF de emergencia a Ucrania por un importe máximo de 1 200 millones EUR en forma de préstamos, que se desembolsará en dos tramos iguales. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión rápidamente, el 28 de febrero de 2022, autorizándose así la sexta operación de AMF en Ucrania desde 2014. El 3 de marzo, la Comisión y Ucrania firmaron el memorando de entendimiento correspondiente, que permitió un desembolso sumamente rápido del primer tramo de 600 millones EUR en dos pagos, el 11 y el 18 de marzo de 2022. Además, el contexto bélico constituye un acontecimiento de fuerza mayor que impidió finalizar de manera efectiva las medidas de política estructural, condición previa para el desembolso del segundo tramo de la AMF, a pesar de que las autoridades habían tomado medidas para abordarlas todas ellas. Como respuesta excepcional a las graves necesidades financieras de Ucrania, y dado que en ese momento no era posible lograr la condicionalidad convenida en el memorando de entendimiento por razones de fuerza mayor, la Comisión decidió, previa consulta al Comité de los Estados miembros para la AMF, proceder con el desembolso del segundo tramo de 600 millones EUR en el mes de mayo con carácter urgente.

- **Ucrania: AMF excepcional**

La situación financiera siguió agravándose durante el verano de 2022 y Ucrania tuvo que imprimir cada vez más dinero y retirar más fondos de las reservas. Como parte de la ayuda extraordinaria facilitada por la UE a Ucrania, la Comisión propuso el 1 de julio de 2022 una nueva operación de AMF para Ucrania por un importe de 1 000 millones EUR en forma de préstamo en condiciones muy favorables y a más largo plazo (en comparación con las condiciones habituales, tal como se explica más adelante). Esta propuesta constituía la primera parte de la AMF excepcional de hasta 9 000 millones EUR anunciada en la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda a Ucrania y la reconstrucción del país de 18 de mayo de 2022 y respaldada por el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio de 2022. La AMF excepcional tenía por objeto proporcionar ayuda financiera inmediata en una situación de acuciantes necesidades de financiación y garantizar el funcionamiento ininterrumpido de las funciones más críticas del Estado ucraniano. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión el 12 de julio de 2022, utilizando todas las flexibilidades de procedimiento disponibles para adoptarla a una velocidad récord. El 19 de julio, la Comisión y Ucrania firmaron el memorando de entendimiento correspondiente, que permitió el desembolso del importe total de esta AMF en dos tramos a principios de agosto de 2022.

El 7 de septiembre de 2022, la Comisión propuso una nueva operación de AMF de 5 000 millones EUR en forma de préstamos como segunda parte del paquete de AMF excepcional. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión sobre la AMF muy rápidamente, el 20 de septiembre de 2022, haciendo uso una vez más de todas las flexibilidades de procedimiento disponibles para acelerar el proceso. Después de que el 4 de octubre entrara en vigor el memorando de entendimiento, el 18 de octubre se desembolsó a Ucrania un primer tramo de 2 000 millones EUR. El segundo desembolso, de 2 500 millones EUR, se realizó el 22 de noviembre de 2022. El tercer y último pago, de 500 millones EUR, se desembolsó el 14 de diciembre de 2022. Las operaciones de AMF excepcionales, que elevaron a un total de 7 200 millones EUR el apoyo financiero inmediato facilitado por la UE a Ucrania desde el inicio de la invasión rusa a gran escala, resultaron vitales para mantener la estabilidad macroeconómica en el país.

Dadas las circunstancias extraordinarias existentes en Ucrania debido a la guerra de agresión de Rusia contra dicho país, estas operaciones de AMF excepcionales

introdujeron algunas novedades que no deben considerarse como precedente para futuras operaciones de AMF ⁽⁸⁾. El vencimiento medio general de hasta 25 años, en comparación con los 15 años fijados de manera habitual, y la posibilidad de que el presupuesto de la UE cubriera los costes de los tipos de interés y los pagos de las tasas administrativas reforzaron el carácter favorable de la ayuda. Con el objetivo de aumentar la flexibilidad en el contexto bélico extraordinario, y a diferencia de las operaciones de AMF ordinarias, la AMF excepcional no tenía ningún vínculo formal con un programa de desembolso del FMI. La condicionalidad política, que ha demostrado ser un valor añadido clave de la ayuda macrofinanciera, se limitaba a las condiciones pertinentes que se consideraban viables y que cabía esperar que se aplicaran rápidamente con un grado de certeza razonablemente elevado. Por último, se introdujo un sistema de requisitos de suministro de información destinado a garantizar que los fondos recibidos se gastaran de manera eficiente, transparente y responsable.

Las autoridades ucranianas se comprometieron a presentar informes mensuales sobre los ingresos y los gastos del presupuesto del Estado para las principales rúbricas de gasto, incluyendo detalles sobre las medidas de gestión administrativa y financiera vigentes y los controles internos. Además, se ha incrementado el apoyo facilitado a estas operaciones mediante una tasa de provisión del 70 %, en lugar del 9 % habitual establecido en el Reglamento IVDCI. El 9 % estándar se mantiene en forma de provisión preferente, a lo que se añade un 61 % en forma de garantía de segunda pérdida facilitada por los Estados miembros. Para la primera operación se cubrió con el presupuesto de la UE, en consonancia con los procedimientos operativos ordinarios, mientras que en la segunda parte se respaldó con garantías de los Estados miembros (véase el recuadro 1).

Estos elementos novedosos y excepcionales en términos de, por ejemplo, condiciones más favorables, flexibilidad y mejora del suministro de información, también inspiraron el diseño del instrumento de AMF+, que proporciona ayuda financiera a Ucrania para 2023.

- **Ucrania: AMF+**

En el plazo de un mes a partir de que el Consejo Europeo de los días 20 y 21 de octubre solicitara que se estableciera un enfoque más estructurado para prestar asistencia a Ucrania en 2023, la Comisión Europea adoptó una propuesta para proporcionar 18 000 millones EUR de ayuda a Ucrania en forma de préstamos muy favorables para 2023 a través de un nuevo instrumento de AMF+. Este nuevo instrumento garantiza una financiación más predecible, continua, metódica y oportuna a fin de realizar una contribución significativa para las necesidades de financiación inmediatas de Ucrania, para la rehabilitación de infraestructuras críticas y para el apoyo inicial a la reconstrucción tras la guerra, con vistas a apoyar al país en su camino hacia la integración europea.

El instrumento de AMF+, además de integrar los nuevos elementos introducidos por el paquete de AMF excepcional —por ejemplo, el refuerzo de las condiciones favorables mediante plazos de vencimiento de los préstamos más largos y bonificaciones de intereses, el mantenimiento de la desvinculación de un programa de desembolso del FMI, una mayor flexibilidad en cuanto a las condiciones de política estructural y la mejora de

⁸ Desde una perspectiva presupuestaria, la principal novedad es la introducción de una tasa de cobertura global del 70 % para los préstamos de AMF excepcional concedidos a Ucrania, de modo que la tasa de provisión tradicional del 9 % con cargo al presupuesto de la UE se complementa con garantías nacionales bilaterales para el 61 % restante de la cobertura.

los requisitos de suministro de información—, permite canalizar las contribuciones bilaterales de terceros hacia la reconstrucción de infraestructuras críticas en Ucrania ⁽⁹⁾. Mediante otro proceso rápido en el que se utilizaron todas las flexibilidades de procedimiento, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento por el que se crea la AMF+ el 14 de diciembre de 2022. Las veinte condiciones políticas específicas que sustentan esta operación también se han diseñado cuidadosamente a fin de garantizar su pertinencia y viabilidad en la situación actual. Abarcan los cuatro ámbitos de la estabilidad macrofinanciera, las reformas estructurales y la buena gobernanza, el Estado de Derecho y la energía. Sobre la base de la experiencia adquirida con el paquete de AMF excepcional, y reconociendo los efectos que tiene la persistente situación extraordinaria, debido a la guerra de agresión de Rusia, en la capacidad de las autoridades para ejecutar reformas, para el desembolso de los tramos se requieren avances satisfactorios en la aplicación de las políticas, excepto en el caso del desembolso final, que está supeditado a la plena ejecución. La posibilidad de realizar una revisión intermedia del memorando de entendimiento proporciona una flexibilidad adicional para poner a prueba la viabilidad de estas condiciones, habida cuenta de la actual guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

La Comisión y Ucrania firmaron el memorando de entendimiento y el acuerdo de préstamo el 16 de enero de 2023, y ambos documentos entraron en vigor ese mismo día. El primer tramo, consistente en 3 000 millones EUR en forma de préstamos, se desembolsó el 17 de enero de 2023, y el segundo pago, de 1 500 millones EUR, se realizó dos meses más tarde, el 21 de marzo. A la espera de que se cumpla la precondition política, de que se refuercen los requisitos de suministro de información sobre el uso de los fondos y de que se realicen nuevos avances satisfactorios en la aplicación de las condiciones de política estructural acordadas, el instrumento de AMF+ proporcionará ayuda a Ucrania por un importe de 1 500 millones EUR al mes hasta finales de 2023 (y ha permitido dicho desembolso el 25 de abril).

3.2 Vecindad meridional

- **Jordania: AMF-III**

Tras la entrada en vigor en enero de 2020 de la tercera AMF destinada a Jordania, por valor de 500 millones EUR en forma de préstamos, las autoridades jordanas solicitaron ayuda adicional en abril de 2020 en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la UE acordó una AMF complementaria de 200 millones EUR en forma de préstamos. La condicionalidad política de la AMF se centra fundamentalmente en la mejora de la gestión de las finanzas públicas y la lucha contra la corrupción, así como en la realización de reformas en el sector de los servicios públicos, en la política social y del mercado laboral y en la gobernanza.

El primer tramo (100 millones EUR, más 150 millones EUR del complemento relativo a la COVID-19) se desembolsó el 25 de noviembre de 2020. Los tramos segundo y tercero están sujetos a la condicionalidad política concreta acordada entre Jordania y la UE en el memorando de entendimiento. El segundo tramo (200 millones EUR y un complemento de 50 millones EUR) se desembolsó el 20 de julio de 2021, concluyendo de este modo

⁹ Desde una perspectiva presupuestaria, la principal novedad del instrumento de AMF+ es que las exposiciones de los préstamos de AMF+ se cubren a través del margen de maniobra del presupuesto de la UE, por lo que no tiene repercusiones inmediatas para la disponibilidad remanente de asignaciones presupuestarias en el actual período del marco financiero plurianual (MFP).

con éxito la parte de la ayuda relacionada con la COVID-19. El tercer tramo, de 200 millones EUR, se desembolsó el 31 de marzo de 2023, tras una evaluación positiva de la condicionalidad política conexas.

Estas operaciones de AMF se proporcionan conjuntamente con recursos de instituciones financieras internacionales y de donantes bilaterales, en particular del FMI. El 25 de marzo de 2020, el FMI aprobó un programa cuatrienal del Servicio Ampliado del Fondo con Jordania que inicialmente ascendía a aproximadamente 1 300 millones USD (270 % de su cuota), cantidad que se incrementó dos veces en 2021 y 2022 hasta aproximadamente 1 490 millones USD (334 % de su cuota) a fin de aumentar la ayuda facilitada al país para hacer frente a las repercusiones de la pandemia para la población, que acogía al mismo tiempo a 1,3 millones de refugiados sirios. El FMI aprobó la quinta revisión del Servicio Ampliado del Fondo en diciembre de 2022 y facilitó de inmediato alrededor de 343 millones USD. Esto eleva el importe total de los desembolsos realizados por el FMI a Jordania desde principios de 2020 a aproximadamente 1 700 millones USD, lo que incluye alrededor de 366 millones EUR de ayuda de emergencia facilitados en el marco del Instrumento de Financiación Rápida en mayo de 2020 para ayudar al país a hacer frente a las repercusiones de la pandemia. Aunque en 2022 Jordania seguía teniendo una deuda pública elevada del 113,2 % del PIB, en diciembre de 2022 el FMI consideró que era sostenible.

- **Túnez: AMF COVID-19**

Como parte del paquete AMF COVID-19 adoptado en mayo de 2020, la UE aprobó una nueva AMF de 600 millones EUR en forma de préstamos para Túnez. Debido a los largos procedimientos existentes en el país socio, fue la penúltima operación relacionada con la COVID-19 que entró en vigor: el memorando de entendimiento y el acuerdo de préstamo se firmaron el 24 de noviembre de 2020, fueron ratificados por el Parlamento tunecino el 15 de abril de 2021 y entraron en vigor el 11 de mayo de 2021, tras su publicación en el Boletín Oficial de Túnez. Por consiguiente, el período de disponibilidad de 12 meses se extendía hasta mayo de 2022. La condicionalidad política de la AMF se centraba principalmente en cuatro ámbitos temáticos, a saber, la gestión de las finanzas públicas y la reforma del sector civil, las reformas de las empresas públicas, la protección social y el clima de inversión.

La AMF se proporcionó en dos tramos de 300 millones EUR cada uno. El primer tramo estaba sujeto al cumplimiento de las precondiciones políticas generales para la AMF y se desembolsó el 1 de junio de 2021. Las reformas políticas necesarias para el desembolso del segundo tramo se concluyeron, o bien se lograron en líneas generales, a lo largo de 2022. A pesar de la preocupación por las precondiciones políticas tras el deterioro de la situación política desde mediados de 2021, y después de que se realizara una evaluación detallada de la situación y de que las autoridades enviaran una carta en la que se ofrecían garantías y se establecían compromisos para el cumplimiento de un calendario político, el segundo tramo se desembolsó el 25 de mayo de 2022.

Esta ayuda complementó los recursos facilitados por otros donantes, en particular el FMI en el marco de su programa del Mecanismo de Financiación Rápida para Túnez, dotado de 685 millones EUR y aprobado el 10 de abril de 2020.

3.3 *Balcanes Occidentales*

- **AMF COVID-19 para Bosnia y Herzegovina**

A raíz de una solicitud oficial de AMF presentada por Bosnia y Herzegovina el 14 de abril de 2020 para responder a la pandemia de COVID-19, en el paquete AMF COVID-19 se incluyeron 250 millones EUR en forma de préstamos para Bosnia y Herzegovina. El memorando de entendimiento y el acuerdo de préstamo se firmaron el 15 de enero de 2021 y entraron en vigor el 9 de junio de 2021, por lo que esta fue la última de las operaciones relacionadas con la COVID-19 que entró en vigor. Esta considerable demora se debió al largo proceso de toma de decisiones del país. Mediante las condiciones políticas de la AMF para el segundo tramo se buscaba solucionar algunas de las deficiencias en términos de gobernanza económica y desarrollo institucional, así como abordar la estabilidad y la transparencia del sector financiero y respaldar la lucha contra la corrupción y un mejor funcionamiento del mercado laboral.

La AMF debía proporcionarse en dos tramos de 125 millones EUR cada uno. El desembolso del primer tramo, no supeditado al cumplimiento de condiciones, se realizó el 7 de octubre de 2021, mientras que el segundo no se desembolsó debido a un cumplimiento insuficiente de las condiciones acordadas dentro del período de disponibilidad de la AMF, ya que siete de las nueve reformas no se habían finalizado.

Esta ayuda complementó los recursos facilitados por otros donantes, en particular el FMI en el marco de su programa del Mecanismo de Financiación Rápida para Bosnia y Herzegovina, dotado de 330 millones EUR y aprobado el 20 de abril de 2020.

4 GARANTIZAR LA UTILIZACIÓN ADECUADA DE LOS FONDOS DE LA AMF: ANÁLISIS OPERATIVOS, EVALUACIONES Y AUDITORÍAS

4.1 *Análisis operativos*

Con arreglo a lo establecido en el Reglamento Financiero de la UE, la Comisión, con la ayuda de consultores externos, realiza análisis operativos para obtener garantías razonables sobre el funcionamiento de los procedimientos administrativos y los circuitos financieros de los países beneficiarios.

Los análisis operativos se centran en los sistemas de gestión de las finanzas públicas, en particular en el modo en que se organizan los ministerios de hacienda y los bancos centrales y en los procedimientos que aplican y, más concretamente, en la manera en que se gestionan las cuentas que reciben fondos de la UE. Asimismo, se presta especial atención al funcionamiento, la independencia y los programas de trabajo de las instituciones externas de auditoría, así como a la eficacia de sus controles. También se examinan los procedimientos de contratación pública a nivel central.

En 2022 se inició un nuevo análisis operativo de Ucrania en el contexto de la operación de AMF+. Los consultores externos concluyeron que, a pesar de la guerra de agresión de Rusia, los circuitos y procedimientos financieros del país son suficientemente adecuados a efectos de la AMF. Confirmaron que los sistemas de gestión de las finanzas públicas de Ucrania y otros circuitos financieros experimentaron una mejora considerable en los años posteriores al análisis operativo de 2018 y que el Gobierno ucraniano mantiene su compromiso de mejorar los sistemas y los procesos, ya que había numerosas pruebas que sugerían que varias reformas cruciales se habían llevado a cabo o estaban en curso, hasta que fueron interrumpidas abruptamente por la invasión rusa a gran escala.

4.2 Evaluaciones

De conformidad con el Reglamento Financiero de la UE y las correspondientes decisiones relativas a la AMF, la Comisión realiza evaluaciones ⁽¹⁰⁾ tras la finalización de las operaciones de AMF a fin de determinar sus efectos. Los dos objetivos principales de las evaluaciones son los siguientes:

- i. analizar los efectos de la AMF en la economía del país beneficiario, en particular en la sostenibilidad de su posición exterior; y
- ii. evaluar el valor añadido de la intervención de la UE.

En septiembre de 2022, y después de que el estudio externo se finalizara en 2021, la Comisión publicó un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se exponían los resultados de la evaluación conjunta de las operaciones llevadas a cabo con Túnez y Jordania.

Además, yendo más allá de las obligaciones jurídicas, la Comisión llevó a cabo una metaevaluación de todas las operaciones de AMF realizadas durante el período 2010-2020 que ya se presentó en el informe del año pasado, teniendo en cuenta al mismo tiempo las recomendaciones del Comité de Control Reglamentario. En la metaevaluación se examinaron los principios y las características por los que se rige el instrumento de AMF y se trató de aportar ideas para incrementar su pertinencia, eficacia, eficiencia, valor añadido y capacidad para responder a las prioridades de la acción exterior de la UE. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña se publicó en enero de 2023.

- **Túnez y Jordania:** la evaluación abarcó la operación de AMF para Túnez llevada a cabo entre 2017 y 2019 y la operación de AMF para Jordania realizada entre 2017 y 2019, que en ambos casos fue el segundo paquete de ayuda para el país. Se concluyó que el tamaño, la forma y los plazos de las operaciones fueron pertinentes y adecuados para las necesidades financieras de los países y aportaron valor añadido de la UE. En ambos países, la AMF repercutió de manera positiva en la sostenibilidad de la deuda y desempeñó una función positiva a la hora de promover la estabilización macroeconómica. La condicionalidad era pertinente y se centraba en ámbitos de reforma clave. Las operaciones respaldaron un cambio positivo en algunos ámbitos de reforma, pese a que los avances respecto de otras reformas concretas fueron desiguales. Fue la primera vez que, dadas las similitudes regionales, el solapamiento de los plazos de ejecución y la condicionalidad comparable, se agruparon dos operaciones en una única evaluación para extraer conclusiones que fueran más allá de una operación específica. Desde una perspectiva regional, el impacto positivo y los efectos indirectos de las dos AMF en la región de Oriente Próximo y África del Norte (MENA) fueron menos cuantificables, debido al tamaño relativamente pequeño de las economías a las que se facilitó ayuda y la escasa integración intrarregional, y los posibles efectos positivos estaban relacionados principalmente con el efecto en términos de confianza. Se concluyó que ambas operaciones eran coherentes con el marco político general de la UE, en consonancia con el programa de reformas de las autoridades y los programas de otros donantes. Dada la experiencia positiva general derivada de agrupar las dos operaciones en una única evaluación, está previsto proceder de la misma manera para las siguientes

¹⁰ Todas las evaluaciones se pueden consultar en el sitio web de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_es.

evaluaciones, en particular para las operaciones realizadas entre 2017 y 2020 en la AO y para el paquete COVID-19, respectivamente, en aquellos casos en los que este enfoque parezca especialmente pertinente y prometedor habida cuenta de la perturbación común que dé lugar a la necesidad de apoyo.

- **Metaevaluación de las operaciones de AMF realizadas en el período 2010-2020:** la evaluación abarcó quince operaciones de AMF con países de la AO, países de la vecindad meridional, países en fase de preadhesión y otros países y se complementó con experiencias más recientes con el paquete COVID-19 y las operaciones de AMF para Ucrania de 2022. Se concluyó que las operaciones fueron eficientes, pertinentes y coherentes y generaron valor añadido de la UE. Además, el instrumento de AMF resultó eficaz a la hora de ayudar a restaurar la sostenibilidad exterior y de promover reformas estructurales. La eficacia de la AMF se vio especialmente respaldada por i) la atención prestada a los países de la vecindad directa de la UE y los fuertes vínculos con dichos países, ii) la preferencia por los préstamos y el período estándar de disponibilidad de 2,5 años, que es lo suficientemente largo como para incentivar las reformas y su ejecución, y iii) el hecho de que las condiciones políticas (que se consideraron pertinentes y correctamente secuenciadas) garantizaban un trabajo de reforma exhaustivo. La evaluación también confirmó que los objetivos, el diseño y la ejecución de las operaciones de AMF eran en gran medida complementarios a otras iniciativas de la UE y operaciones del FMI y coherentes con ellas. Sin embargo, la evaluación también puso de relieve algunas limitaciones. Se concluyó que los procedimientos para adoptar las operaciones de AMF eran largos para un instrumento de crisis, lo que socavaba en cierta medida su eficacia. Esto sucedía especialmente con los procedimientos normalizados de toma de decisiones, y las recientes experiencias con el paquete COVID-19 y con el apoyo de la AMF para Ucrania durante 2022 pusieron de manifiesto que el uso de todas las flexibilidades de procedimiento disponibles contribuía significativamente. Además, parecía que la falta de flexibilidad del memorando de entendimiento había reducido la eficacia de la AMF en momentos de cambios profundos. La evaluación también señaló la necesidad de reforzar la visibilidad de la AMF en los países beneficiarios. Desde una perspectiva metodológica, se constató que las evaluaciones de la AMF habían sido de una gran calidad, especialmente después de la entrada en vigor de las directrices para la mejora de la legislación de 2015.

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe se ofrece información adicional sobre las dos evaluaciones.

5 EVOLUCIÓN GENERAL DEL INSTRUMENTO DE AMF

5.1 Funcionamiento del instrumento de AMF

La Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo de 2013 relativa a la AMF ⁽¹¹⁾ define la ayuda como de naturaleza macroeconómica y financiera y establece claramente que su objetivo es «restablecer la sostenibilidad de la situación financiera

¹¹ Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo adoptada junto con la Decisión por la que se concede ayuda macrofinanciera a Georgia (Decisión n.º 778/2013/UE, de 12 de agosto de 2013). Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=ES>.

externa de los países y territorios que puedan optar a la ayuda y que se enfrentan a dificultades en materia de financiación exterior». Por tanto, para que la AMF cumpla con éxito su función de instrumento de «emergencia», es importante que se movilice de manera efectiva y oportuna. Además, tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como la metaevaluación de las operaciones de AMF (2010-2020) anteriormente mencionada han señalado que los retrasos en la adopción de las decisiones de AMF por parte del Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del procedimiento legislativo ordinario pueden constituir una deficiencia importante para un instrumento destinado a responder a una crisis de la balanza de pagos y que, en consecuencia, «la Comisión debería explorar con sus colegisladores las opciones disponibles para acelerar los procedimientos de aprobación de futuros programas de AMF, en particular los de financiación de urgencia»⁽¹²⁾.

No obstante, la Comisión señala que las experiencias con el paquete AMF COVID-19 y con las operaciones de AMF para Ucrania de 2022 (AMF de emergencia, AMF excepcional y AMF+) mostraron que la actual configuración de la AMF puede permitir una adopción muy rápida si todas las instituciones convienen en utilizar plenamente las flexibilidades procedimentales disponibles. En estos casos, la Comisión trabajó con el Parlamento y el Consejo para llegar a un acuerdo sobre el uso de los procedimientos de urgencia existentes, lo que permitió que ambos colegisladores adoptaran la ayuda correspondiente en el plazo de un mes a partir de la respectiva propuesta de la Comisión. El Parlamento Europeo invocó una cláusula específica de su Reglamento interno (artículo 163) que le permitió adoptar la Decisión inmediatamente en el Pleno, sin necesidad de pasar por la Comisión de Comercio Internacional (INTA) como se hace normalmente. Este rápido proceso de adopción fue el resultado de un sentimiento de urgencia compartido por todas las instituciones en estos tiempos particularmente difíciles.

Así pues, tanto el Reglamento interno del Consejo como el del Parlamento Europeo prevén un procedimiento acelerado necesario para llevar a cabo una adopción rápida en situaciones urgentes. A través de contactos oportunos y constructivos, resultó posible acelerar el proceso de adopción en el marco del procedimiento legislativo ordinario, con la plena participación del Parlamento Europeo, lo que no habría sido posible si la Comisión hubiera propuesto medidas sobre la base del artículo 213 del TFUE (aplicable a los casos en que se necesita una ayuda financiera urgente y únicamente si es el Consejo quien adopta la operación de AMF).

5.2 La AMF en el marco financiero plurianual 2021-2027

Dado que la vecindad y los países candidatos de la UE siguen estando expuestos a una gran incertidumbre geopolítica y continúan experimentando inestabilidad económica, agravada aun más por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, es probable que la necesidad de que la UE considere la posibilidad de suministrar AMF siga siendo elevada en los próximos años. Por lo tanto, es importante asegurarse de que se den las condiciones de apoyo presupuestario necesarias para ello.

Los préstamos de AMF están garantizados por la Garantía de Acción Exterior creada por el Reglamento IVDCI, con una tasa de provisión del 9 %, al igual que sucedía en los

¹² Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 03/2017, disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_ES.pdf.

marcos financieros plurianuales (MFP) anteriores⁽¹³⁾. Habida cuenta de las extraordinarias necesidades de ayuda observadas desde el inicio del MFP, y en particular del considerable apoyo facilitado por la UE a Ucrania en forma de AMF en 2022, gran parte de la dotación disponible ya se ha utilizado. En el recuadro 1 se ofrece información detallada sobre el tratamiento presupuestario de la ayuda facilitada a Ucrania en 2022.

1. Recuadro: tratamiento presupuestario de la ayuda facilitada a Ucrania en 2022

El apoyo financiero facilitado por la UE a Ucrania en respuesta a la guerra de agresión rusa evolucionó progresivamente, ajustándose a las necesidades de financiación del país. Este enfoque gradual dio lugar a la realización de tres operaciones de AMF en 2022, así como a la introducción de varias disposiciones presupuestarias excepcionales novedosas en comparación con las operaciones de AMF ordinarias.

En primer lugar, la AMF de emergencia para Ucrania de hasta 1 200 millones EUR en forma de préstamos adoptada el 28 de febrero de 2022 siguió el patrón habitual de las operaciones de AMF y se fijó para ella una provisión del 9 % del valor nominal del préstamo, de conformidad con el Reglamento IVDCI.

En segundo lugar, en vista de la situación extraordinaria existente en Ucrania, y en concreto a fin de satisfacer las necesidades de financiación inmediatas tras la agresión no provocada e injustificada por parte de Rusia, se decidió que los préstamos a Ucrania en el marco de la AMF excepcional (6 000 millones EUR divididos en dos operaciones de 1 000 y 5 000 millones EUR respectivamente), debido a su mayor riesgo en el contexto bélico, estarían cubiertos hasta el 70 % de su valor⁽¹⁴⁾. Dada la limitada disponibilidad presupuestaria en el marco de la AMF, esto se traduce en provisiones depositadas con cargo al presupuesto de la UE correspondientes a la tasa de provisión tradicional del 9 % y en garantías nacionales bilaterales adicionales exigibles facilitadas por los Estados miembros para el 61 % restante de los importes.

Por último, en vista de la persistencia y la escalada de la guerra, los legisladores adoptaron un apoyo adicional y más estructurado para el año 2023 consistente en 18 000 millones EUR en forma de préstamos a través de una nueva AMF+. Con el objetivo de limitar el efecto de desplazamiento que podría tener el considerable apoyo facilitado a Ucrania para futuras operaciones de AMF destinadas a otros países socios, se decidió que los riesgos asociados a estos préstamos se cubrirían de una manera diferente. Más concretamente, el pasivo financiero correspondiente se garantiza mediante el margen disponible dentro del límite máximo de «recursos propios» (es decir, el «margen de maniobra»). Este elemento guarda relación con la flexibilidad que ofrece el hecho de que puedan movilizarse recursos por encima de los límites máximos del MFP y hasta los límites máximos de los recursos propios de la UE. Esta configuración permite que los préstamos se concedan sin la provisión fijada de manera general en el Reglamento IVDCI.

¹³ El Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global entró en vigor en junio de 2021, tras su adopción formal por parte del Consejo y el Parlamento. Aunque esto significa que el Reglamento desempeña un papel importante en la configuración presupuestaria de la AMF, el instrumento como tal sigue siendo independiente del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, y las operaciones específicas de AMF siguen activándose, cuando resulta necesario, mediante decisiones *ad hoc* separadas en virtud de la base jurídica aplicable del Tratado.

¹⁴ Debido a la excepcional incertidumbre provocada por la guerra en curso, el Reglamento también incluye una cláusula de revisión de la tasa de provisión cada 6 meses.

Por lo tanto, los cambios producidos recientemente han dejado un vacío significativo en el presupuesto de AMF para préstamos debido al volumen y la naturaleza de la ayuda facilitada a Ucrania. Hasta la fecha, cuando solamente han transcurrido dos años desde la entrada en vigor del actual MFP, se ha utilizado más del 60 % del presupuesto asignado para cubrir la provisión de los préstamos de AMF en el marco del actual MFP. Dado que la AMF es un instrumento de crisis, las necesidades no son programables y resultan difíciles de predecir, pero es probable que sigan siendo considerables en el actual contexto de gran incertidumbre geopolítica y debido a las consecuencias económicas de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que se suman a los desequilibrios macropresupuestarios ya existentes en muchos países socios. Parece importante garantizar la disponibilidad de suficientes recursos para que las solicitudes admisibles puedan analizarse y, en su caso, responderse de manera favorable de una forma coherente para todos los países y a lo largo del tiempo.

La Garantía de Acción Exterior se gestiona a través del fondo de provisión común. En cuanto a la exposición de la UE a Ucrania y a la región, la Comisión ha emprendido una evaluación de los riesgos existentes.

6 DE CARA AL FUTURO: OPERACIONES DE AMF Y SITUACIÓN PRESUPUESTARIA EN 2023

La economía moldava se ha visto sumamente afectada por la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, que contribuyó a incrementar sus necesidades de financiación, amplificadas aun más por la actual crisis energética. En vista de ello, las autoridades solicitaron más apoyo internacional. Así, el 10 de noviembre de 2022, la presidenta de la Comisión anunció un paquete de ayuda financiera adicional para Moldavia de 250 millones EUR, que se desembolsará parcialmente a través del instrumento de AMF. El 24 de enero de 2023, la Comisión adoptó una propuesta para aumentar la operación de AMF en curso en un máximo de 145 millones EUR, lo que incluía hasta 100 millones EUR en préstamos en condiciones favorables y hasta 45 millones EUR en forma de subvenciones. Este aumento se desembolsará en dos tramos adicionales, previstos provisionalmente para el tercer o cuarto trimestre de 2023, sujetos a la inclusión de nuevas condiciones políticas en el memorando de entendimiento vigente. La adopción de la propuesta por parte del Parlamento Europeo y el Consejo tuvo lugar en mayo de 2023.

El 6 de febrero de 2023, la Comisión adoptó una propuesta para conceder AMF a Macedonia del Norte por un importe de hasta 100 millones EUR como resultado del deterioro de la situación y las perspectivas económicas del país desde su primera solicitud en abril de 2022. Se prevé que la AMF se desembolse en dos tramos, planificados de manera provisional para el tercer trimestre de 2023 y el primer trimestre de 2024 respectivamente. El desembolso de cada tramo estará supeditado a que se avance en la ejecución de una serie de medidas políticas que acordarán la Comisión y las autoridades y que se recogerán en un memorando de entendimiento, así como a un historial satisfactorio en lo relativo a la ejecución del programa del FMI, para lo que el 22 de noviembre de 2022 el Directorio Ejecutivo del FMI adoptó una línea de precaución y liquidez (LPL) de veinticuatro meses para Macedonia del Norte por un importe máximo de 530 millones EUR. La propuesta de AMF para Macedonia del Norte fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo en junio de 2023.

En noviembre de 2022, Túnez solicitó una ayuda macrofinanciera adicional de la UE por valor de 1 200 millones EUR a fin de responder a sus necesidades de financiación en el

contexto de la lenta recuperación posterior a la pandemia y de las consecuencias económicas de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Anteriormente, en octubre de 2022 se había alcanzado un acuerdo a nivel de personal con el FMI para un nuevo Servicio Ampliado del Fondo (cuatro años y 1 900 millones USD). Sin embargo, el FMI aún no ha adoptado el programa debido a la necesidad de garantías de financiación adicionales y de que se concluyan las acciones previas. Debido a la escalada de la crisis, el déficit de financiación residual exterior de Túnez está aumentando y la realización de reformas para responder a las vulnerabilidades del país ha adquirido mayor urgencia si cabe. Partiendo de una evaluación detallada de las precondiciones de la AMF y de las necesidades de financiación exterior de Túnez, la Comisión está preparando una propuesta para una nueva AMF que se adoptará en 2023 una vez que se haya puesto en marcha el programa del FMI.

La Comisión está dispuesta a estudiar cualquier futura solicitud de AMF y, en su caso, propondrá operaciones de AMF nuevas o complementarias para los socios que reúnan las condiciones.

En el cuadro 1 se ofrece una visión global de los compromisos y los pagos de subvenciones de AMF y del desembolso de préstamos de AMF para 2020, 2021, 2022 y (provisionalmente) 2023.

Cuadro 1. Compromisos y pagos de subvenciones de AMF y desembolsos de préstamos de AMF entre 2020 y 2023 (en EUR) ⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Créditos de compromiso para subvenciones inscritos en el presupuesto	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Análisis operativos y evaluaciones <i>ex post</i>	293 900	227 200	114 460	350 000
Otras posibles operaciones de AMF	-	-	30 000 000	45 000 000
Compromisos, total	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Asignaciones presupuestarias no comprometidas	19 706 100			Por determinar
Créditos de pago para subvenciones inscritos en el presupuesto	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Análisis operativos y evaluaciones <i>ex post</i>	284 600	362 400	-	350 000
AMF-III para Georgia (completada)	5 000 000	-	-	-
AMF para Moldavia (completada)	10 000 000	-	-	-
AMF para Moldavia	-	-	15 000 000	55 000 000
Otras posibles operaciones de AMF	-	-	-	-
Pagos, total	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Asignaciones no utilizadas para el pago de subvenciones	11 715 400		5 868 187	
Desembolsos de préstamos de AMF				
AMF-III para Georgia (completada)	20 000 000	-	-	-
AMF para Moldavia (completada)	20 000 000	-	-	-
AMF-IV para Ucrania (completada)	500 000 000	-	-	-
AMF-II para Jordania (completada)	-	-	-	-
AMF-III para Jordania (completada)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
AMF-II para Túnez (completada)	-	-	-	-
AMF para Moldavia	-	-	35 000 000	35 000 000
AMF de emergencia para Ucrania	-	-	1 200 000 000	-
AMF excepcional para Ucrania	-	-	6 000 000 000	-
AMF complementaria para Moldavia	-	-	-	140 000 000
AMF+ para Ucrania	-	-	-	18 000 000 000
Desembolsos de préstamos de AMF, total	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Operaciones de AMF COVID-19:				
AMF para Georgia (desembolsada parcialmente)				-
AMF para Moldavia (completada)				-
AMF para Ucrania (completada)	75 000 000	-	-	-
AMF para Jordania (completada)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF para Túnez (completada)	600 000 000	600 000 000	-	-
AMF para Albania (completada)	150 000 000	50 000 000	-	-
AMF para Bosnia y Herzegovina (desembolsada parcialmente)	-	300 000 000	300 000 000	-
AMF para Kosovo (completada)	-	180 000 000	-	-
AMF para Montenegro (completada)	-	125 000 000	-	-
AMF para Montenegro (completada)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF para Macedonia del Norte (completada)	30 000 000	30 000 000	-	-
Desembolsos de préstamos de AMF COVID-19, total	80 000 000	80 000 000	-	-
Desembolsos de todos los préstamos de AMF, total	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ El cuadro no tiene en cuenta ninguna propuesta de nuevas operaciones de AMF posterior a abril de 2023.